

UNIVERSITÉ DE LYON. — FACULTÉ DE DROIT

L'INTERNATIONALISME

ET

L'ORGANISATION INTERNATIONALE ADMINISTRATIVE

L'Organisation internationale dans l'Histoire. — L'Internationalisme
libre et l'Internationalisme officiel. — Les grandes Unions adminis-
tratives des Etats et les Bureaux internationaux.

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences politiques)

Présentée et soutenue le 25 Novembre 1910

PAR

JEAN CLAVEIROLE

Président : M. PIC, professeur.

Assesseurs : { MM. LAMEIRE, professeur.
 { Emm. LÉVY, professeur.



SAINT-ÉTIENNE

IMPRIMERIE A. WATON

12, Rue Gutenberg, 12

—
1910

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

UNIVERSITÉ DE LYON. — FACULTÉ DE DROIT

MM.

CAILLEMER, C. ✱, I. ✱, Doyen honoraire, correspondant de l'Institut.

THALLER ✱, I. ✱, professeur honoraire.

AUDIBERT, I. ✱, professeur honoraire.

FLURER, I. ✱, doyen, professeur de Droit civil.

GARRAUD, I. ✱, professeur de Droit criminel.

APPLETON (Charles), I. ✱, professeur de Droit romain.

COHENDY, O. ✱, I. ✱, professeur de Droit commercial.

PIC, I. ✱, professeur de Droit international public.

APPLETON (Jean), I. ✱, professeur de Droit administratif.

LAMBERT, A. ✱, professeur d'Histoire générale du Droit français.

BOUVIER, I. ✱, professeur de Science financière et de Législation française des finances.

LAMEIRE, I. ✱, professeur d'Histoire du Droit public et de Droit administratif.

JOSSERAND, I. ✱, professeur de Droit civil, assesseur du Doyen.

BROUILHET, I. ✱, professeur d'Economie politique.

HUVELIN, I. ✱, professeur de Droit romain.

LÉVY, I. ✱, professeur de Droit civil.

GONNARD, A. ✱, professeur d'Histoire des Doctrines Economiques et d'Economie politique.

BOUVIER-BANGILLON, I. ✱, professeur de Procédure civile.

BECQ (J.), I. ✱, secrétaire.

MEMBRES DU JURY

Président : M. PIC, *professeur*.

Assesseurs : { MM. LAMEIRE, *professeur*.
 { Emm. LÉVY, *professeur*.

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE LYON. — FACULTÉ DE DROIT

L'INTERNATIONALISME

ET

L'ORGANISATION INTERNATIONALE ADMINISTRATIVE

L'Organisation internationale dans l'Histoire. — L'Internationalisme libre et l'Internationalisme officiel. — Les grandes Unions administratives des Etats et les Bureaux internationaux.

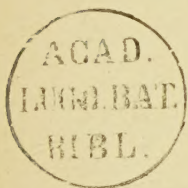
THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences politiques)

Présentée et soutenue le 25 Novembre 1910

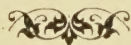
PAR

JEAN CLAVEIROLE



Président : M. PIC, professeur.

Assesseurs : { MM. LAMEIRE, professeur.
 { Emm. LÉVY, professeur.



SAINT-ÉTIENNE

IMPRIMERIE A. WATON

12, Rue Gutenberg. 12

—
1910



Digitized by the Internet Archive
in 2026

AVANT-PROPOS

Nous nous sommes efforcé d'apporter, autant que possible, dans la présente étude, de la précision, de l'exactitude et de l'actualité. Nous nous sommes reporté, aussi souvent que nous l'avons pu, aux sources directes, aux documents officiels, aux traités et conventions conclus par les Etats ; et nous avons étayé chacun de nos dires sur des exemples pris dans les faits de la vie internationale actuelle. Notre tâche a été singulièrement facilitée par les documents aussi intéressants que variés, que nous avons pu obtenir de nombreuses institutions internationales, et en particulier des Bureaux des diverses Unions internationales.

La Faculté de Droit de Lyon nous ayant fait la faveur de nous accorder une Bourse de voyage due à une généreuse donatrice, feu M^{me} veuve Rosset, nous avons pu procéder à une enquête personnelle dans chacun des Bureaux internationaux qui ont leur siège à Berne, à Bruxelles et à Paris. Nous avons trouvé partout le meilleur accueil auprès de MM. les Directeurs et Sous-Directeurs de ces Bureaux, qui nous ont donné très obligeamment tous les renseignements nécessaires. Nous les en remercions bien vivement.

Nous devons aussi des remerciements particuliers à M. Etienne Bauer, le très distingué Directeur de l'Office international du Travail, professeur de Droit à l'Université

de Bâle, ainsi qu'à ses excellents collaborateurs, qui nous ont si bien documenté sur le but et l'activité de l'Association internationale à laquelle ils se sont voués, ainsi que sur le fonctionnement de l'Office.

Nous avons eu l'honneur et le vif plaisir de causer longuement, à Bruxelles, avec le très savant Secrétaire général de l'Institut international de Bibliographie et de l'Office central des institutions internationales, M. Paul Otlet, qui a bien voulu nous donner de nombreux et intéressants détails sur l'œuvre de haute portée internationale dont il assure le fonctionnement avec tant de compétence et de dévouement. Les renseignements verbaux et les documents imprimés qu'il nous a très généreusement procurés, nous ont été de la première utilité dans notre travail. Son distingué Secrétaire, M. L. Masure, nous a fait aussi le meilleur accueil.

Nous avons complété cette enquête personnelle en nous mettant en rapports, par correspondance, avec les Bureaux internationaux que nous n'avions pu visiter, notamment ceux de Potsdam, de Strasbourg et de Rome. Chacun d'eux a très obligeamment répondu à notre questionnaire détaillé, et nous a fait parvenir de nombreux documents imprimés, de même nature que ceux que nous avons rapportés des Bureaux où nous étions passé : rapports de gestion, rapports financiers, comptes rendus et procès-verbaux de Conférences internationales, règlements, statuts, statistiques, etc. Ces documents officiels nous ont été, dans notre étude, des éléments sérieux d'exactitude et de précision.

Nous devons enfin un hommage spécial aux savants juristes dont les écrits sur la matière nous ont été d'un secours très précieux, à MM. L. Renault, l'éminent jurisconsulte et pro-

fesseur de Droit à l'Université de Paris ; P. Kazansky, professeur à l'Université d'Odessa ; G. Moynier, président du Comité permanent de l'Institut de Droit international et du Comité international de la Croix-Rouge ; L. Poinsard, sous-directeur des Bureaux internationaux de la propriété intellectuelle et industrielle, à Berne ; le Baron Descamps, ministre des Sciences et des Arts du Royaume de Belgique, président du Bureau permanent de l'Institut international de Bibliographie, à Bruxelles ; P. Pic, professeur de Droit international public à l'Université de Lyon ; W. Schucking, professeur de Droit à l'Université de Marbourg ; Mérignhac, professeur de Droit à l'Université de Toulouse ; Politis, professeur de Droit à l'Université de Poitiers ; Basdevant, professeur de Droit à l'Université de Grenoble.

La terminologie, encore bien flottante et imprécise, de la science juridique internationale, et en particulier de la matière que nous traitons, nous a laissé parfois très perplexe, sur les termes à employer pour désigner telle institution collective, telle manifestation de l'activité internationale. Nous nous trouvions dans un domaine neuf, encore très peu exploré, dont la théorie n'est pas assise, et où la terminologie par suite n'est pas fixée. Dans le doute, nous avons employé à la fois ou successivement plusieurs dénominations, parmi les plus usitées. Cela aura le double avantage, d'une part, de ne pas présenter au lecteur comme définitivement adoptés, des termes dont l'avenir n'est pas assuré, et qui sont exposés à être un jour délaissés ; et, d'autre part, de faciliter le rapprochement, dans son esprit, de phénomènes en réalité semblables, mais qu'il serait tenté de séparer, en raison des noms différents que la pratique leur a donnés. On voudra donc bien nous excuser de cette imprécision de langage

voulue, malgré l'incertitude momentanée qui pourra en résulter parfois pour le lecteur.

Nous invoquons aussi auprès de lui ce même motif de la nouveauté du sujet que nous avons abordé, et de la difficulté de la tâche entreprise, pour qu'il veuille bien nous excuser des imperfections, sans doute nombreuses, de l'œuvre accomplie.

•

INTRODUCTION

Le 4 octobre 1909, a été inauguré à Berne, en grande solennité, le monument commémoratif du vingt-cinquième anniversaire de la fondation de l'Union postale universelle, célébré en 1900. Cette œuvre remarquable, choisie dans un concours international par un jury composé des premiers artistes du monde entier, est due au talent d'un de nos meilleurs sculpteurs parisiens, M. René de Saint-Marceaux. Elle représente le globe terrestre porté par les nuées, autour duquel, emportées dans un même mouvement de révolution, les cinq parties du monde, sous les traits de cinq femmes de races différentes, échangent entre elles des correspondances, tandis qu'au-dessus la Ville de Berne est majestueusement assise parmi les rochers.

Tous les Etats, même les plus petits, ont été conviés et se sont fait représenter à cette solennité, qui a revêtu le caractère d'une manifestation mondiale. Ce fut certes un imposant cortège, que celui des délégués de tous les pays du monde, se rendant du Palais fédéral, où les avait reçus le Gouvernement suisse, jusqu'au pied du monument, sur la Kleine-Schanze. Là, un fonctionnaire international, M. E. Ruffy, Directeur du Bureau international de l'Union postale, a rappelé en de très éloquentes paroles les origines de cette Association des Etats, qui aujourd'hui mérite si bien le nom qu'on lui a donné, d'Union universelle.

La solennité du 4 octobre 1909 ne fut pas seulement une fête de l'Union postale universelle. Pour ceux qui voient les choses de plus haut, ce fut véritablement la fête de l'Internationalisme officiel, de l'Administration internationale organisée, dont cette Union fut une des premières manifestations, manifestation heureuse entre toutes : le dévelop-

pement considérable qu'a pris l'Union en est la meilleure preuve.

Les témoins de cette grandiose cérémonie ont eu la claire vision, au passage d'un cortège aussi imposant et unique en son genre, à la vue d'un monument aussi impressionnant par sa signification, que quelque chose de nouveau, de grand, d'inattendu, s'était enfin réalisé ; que tous les peuples de la Terre, dans un beau mouvement de générosité et de solidarité, s'étaient enfin tendu une main fraternelle, pour marcher ensemble à la conquête de la civilisation et du progrès.

Nous avons parlé d'Administration internationale ; nous avons dit que l'Union postale fut, de cette Administration, une des premières institutions. Elle en est encore une des plus connues, parce qu'elle est une de celles qui intéressent le plus directement chacun de nous. Mais il en est d'autres, et de fort importantes. Avant elle avait été créée l'Union internationale des Administrations télégraphiques aujourd'hui dénommée *Union télégraphique internationale*. Après elle ont apparu successivement : l'Union internationale des Poids et Mesures, les Unions internationales pour la protection de la Propriété intellectuelle, l'Union internationale pour la répression de la Traite des esclaves, l'Union internationale pour la Publication des tarifs douaniers, et d'autres encore, dont la dernière s'est réalisée en 1907 par l'institution à Paris d'un Office international d'Hygiène publique.

Ces Unions internationales, avec l'organisation intérieure plus ou moins achevée qu'elles comportent, la réglementation plus ou moins étroite et complète qu'elles édictent, constituent l'expression la plus parfaite de l'Administration collective des Etats. Mais celle-ci se manifeste encore autrement. Il est de nombreux domaines de l'activité sociale dans lesquels les Etats, sans avoir réussi encore à s'entendre pour l'établissement d'une organisation internationale administrative, ont cependant admis des principes généraux communs, posé des règles communes d'action, et édifié toute une législation collective. Cette législation, pour ne pas être codifiée en un recueil unique, n'en existe pas moins, disséminée dans de

nombreuses conventions spéciales concernant des objets très divers. Elle est très vivante et très efficace, elle exerce une influence constante sur les législations nationales, et indirectement sur les activités individuelles de tous pays.

Et ce n'est pas encore assez que de parler de législation collective conventionnelle, de droit écrit universel. Car une importante fraction du droit international n'est pas formulée dans des conventions écrites conclues entre les Etats. Elle existe seulement à l'état latent : c'est le droit en formation, encore vague et imprécis, mais qui affecte déjà l'activité sociale d'une façon très sensible, et qui attend encore la formule précise et définitive qui le consacrera officiellement et le fixera, le jour où il présentera des qualités suffisantes de généralité et de durée.

De même que dans chaque pays existe, à côté du droit écrit, un droit coutumier, de même à côté et au-dessous du droit collectif conventionnel, il y a un droit collectif coutumier. Il est en partie l'œuvre de l'activité collective officielle ; mais il est aussi, et pour une très large part, l'œuvre de l'activité universelle libre. Chaque jour en effet s'élabore, par le moyen d'agents divers, le droit universel positif. Ces agents, ce sont les Congrès internationaux ; ce sont les Associations internationales, dont le nombre augmente chaque jour dans de vastes proportions, et qui tendent à embrasser tout le champ de l'activité humaine. Ce sont aussi les sociétés et ententes industrielles ou commerciales de toutes sortes, qui étendent leurs opérations sur le monde entier. Ce sont, en un mot, toutes les manifestations permanentes ou temporaires, conscientes ou inconscientes, intéressées ou désintéressées, de l'activité sociale, sous la forme universelle qui la caractérise de nos jours.

Comme cela s'est produit et se produit sans cesse, dans la formation et l'évolution des droits nationaux, la matière sociale prend conscience de soi, de sa nature et de ses besoins, elle fait effort pour élaborer son droit et s'organiser elle-même. C'est une application de la loi naturelle et générale de la formation spontanée du Droit, sans laquelle il n'est pas

de législation sérieuse et durable. La Société exprime elle-même ses besoins par des institutions privées, ou sous forme de projets, de vœux, de déclarations. Puis elle appelle à son aide le législateur, pour donner à son œuvre la consécration officielle, la force et la durée. Ici, la matière sociale, c'est l'Humanité toute entière ; le législateur, ce sont les Gouvernements réunis des divers Etats.

Il n'y a pas très longtemps encore, le droit international n'était compris que comme un ensemble de principes généraux que les Etats appliquaient dans leurs relations politiques, et plus particulièrement dans leurs rapports belliqueux. Il existait bien des règles plus précises sur certains points spéciaux, contenues notamment dans des conventions consulaires ou commerciales ; mais ces règles étaient destinées à régir les rapports particuliers à deux ou plusieurs pays. Quant à l'action collective des Etats, elle ne se manifestait que très rarement, dans des circonstances exceptionnelles ; elle était généralement temporaire, et le plus souvent politique. Elle n'allait d'ailleurs jamais sans quelque contrainte imposée aux faibles par les forts, aux petits Etats par les grands. L'Administration collective, libre et organisée, était totalement ignorée de nos pères.

Mais le droit international, surtout dans la seconde moitié du siècle dernier, s'est considérablement modifié, dans la forme comme dans le fond. Il s'est modifié dans la forme, en ce que les conventions écrites sont devenues de plus en plus nombreuses entre les Etats, précisant et fixant leurs rapports réciproques dans des matières très variées ; et en ce que chacune de ces conventions a groupé des signataires de plus en plus nombreux. Il s'est en outre profondément modifié dans le fond, en ce qu'il s'est porté sur des points de l'activité humaine qu'il n'aurait jamais osé aborder autrefois, qu'il légifère aujourd'hui sur des matières qu'on avait toujours considérées comme intangibles, et qu'il a pris de nos jours un caractère essentiellement pratique, économique et administratif.

Il y a donc aujourd'hui une activité universelle libre,

spontanée, qui dégage et exprime les besoins collectifs de l'Humanité ; il y a au-dessus d'elle une action concertée des divers Etats, pour l'élaboration d'une législation collective tendant à la satisfaction de ces besoins ; il y a enfin, dans certains domaines où ils se sont manifestés d'une façon plus précise et plus pressante, une véritable organisation administrative universelle, dont les Unions internationales sont les éléments constitutifs, et les Bureaux internationaux de ces Unions, les organes d'action.

On peut dire qu'aujourd'hui l'Internationalisme n'est plus un mot, une aspiration, une théorie, mais bien un fait, une réalité.

Quand je jette dans une boîte aux lettres une carte timbrée à dix centimes, à destination d'un point quelconque de l'un ou de l'autre continent, où elle arrivera dans quelques jours ; quand, à une lettre que j'adresse à un correspondant étranger, j'y joins un coupon-réponse international, échangeable en tous pays contre un timbre-poste de même valeur ; ne puis-je pas dire, bien plus justement que Socrate, que je suis citoyen du monde ?

L'Internationalisme, ce n'est pas douteux, est passé du domaine de la théorie dans le domaine des faits. Mais on ne le sait pas, ou plutôt on ne le sait pas assez. L'Internationalisme moderne est méconnu, parce qu'il ne s'est pas réalisé avec les caractères qu'on lui prêtait *à priori*. Et, tandis qu'on ferme les yeux sur l'Internationalisme effectif, pratique, on continue à ne connaître que l'Internationalisme théorique, philosophique, sentimental.

Celui-ci, qui est apparu dès longtemps dans l'esprit des hommes, qui est même, on peut dire, de tous les temps, car il constitue une aspiration en quelque sorte naturelle de l'esprit humain, affecte des formes assez diverses ; mais, de quelque façon qu'il se présente, qu'il soit pacifique ou révolutionnaire, constructif ou simplement destructif, il est toujours plus ou moins artificiel, plus ou moins absolu. Ses constructions idéalistes, ses plans de Société future, ses projets de Confédération universelle ou d'Etat universel, ne sont pas

édifiés sur les fondements solides et durables des réalités sociales, mais sur le terrain mouvant et fuyant de l'imagination créatrice. Il sacrifie en outre le plus souvent, par un excès d'unification et d'uniformisation systématiques, la notion de patrie et ces formations sociales très vivaces et très utiles que sont les Etats. C'est là une de ses graves erreurs ; c'est celle qui cause aujourd'hui tant de tort à l'Internationalisme, qui lui attire tant d'inimitiés et tant de calomnies.

« Bien avant l'apparition de la coopération internationale, dit M. Alfred H. Fried (1), l'idée internationale avait été annoncée par les théoriciens. Cependant ceux-ci se rendirent coupables de beaucoup d'exagérations et d'erreurs, de manière qu'ils discréditèrent l'idée. Ils mirent l'internationalisme en opposition avec le nationalisme et rêvèrent d'une unité nivelée de tous les peuples et de tous les pays et d'un Etat unique englobant l'Humanité entière. Ils facilitèrent ainsi aux contradicteurs, profondément inféodés à un égoïsme national étroit, la tâche de combattre les tendances internationales. L'idée internationale mal comprise fut mise à l'écart et les partisans en furent traités comme des ennemis de la nation, comme des traîtres à la patrie.

« Ce stade n'est pas encore révolu partout. Il est réservé à la Science de l'Internationalisme d'y mettre un terme. Aussi longtemps qu'elle se trouvait dans la période de formation embryonnaire, elle ne pouvait suffire complètement à cette tâche. En projetant de la lumière sur les causes, l'essence et l'étendue de l'Internationalisme, elle écartera les malentendus et la méfiance encore prépondérante aujourd'hui. Elle fera voir que l'Internationalisme n'est pas en opposition avec le nationalisme, mais qu'il en est la suite naturelle, le développement et la forme plus haute, qu'il constitue un degré plus élevé d'organisation sociale...

« L'Internationalisme, tel qu'il s'affirme aujourd'hui, est loin de vouloir effectuer un mélange mécanique des Etats

(1) *Annuaire de la Vie internationale*, 1908-1909, p. 23.

particuliers, de vouloir supprimer les nations et écarter les patries. Il se base, au contraire, sur les nations, sur les patries, et tire de ces formations sa force, le fondement de son existence. En unissant les nations isolées dans un travail commun pour atteindre une culture de valeur supérieure, pour assurer une représentation plus efficace des intérêts de toutes les patries, l'Internationalisme veut tout d'abord aider au développement progressif des patries, au développement de la valeur vitale et de la grandeur de chaque nation ; il ne veut pas abroger les patries, mais plutôt leur assurer, par l'effet accumulé du travail, par l'échange régulier de leur production, un plus grand bien-être, une plus grande sécurité. En réalité, l'Internationalisme moderne est un patriotisme élevé, ennobli. »

Ces lignes de M. Fried sont pleines de bon sens et de vérité. L'Internationalisme en effet n'est pas plus opposé au patriotisme que celui-ci n'est opposé au sentiment de la famille ou à celui du pays natal. On peut à la fois affectionner sa famille, aimer son clocher, être tout dévoué à son pays, et conserver encore une très large place dans son cœur pour le reste de l'Humanité. Tous ces sentiments s'allient très bien entre eux, se superposent aisément ; ils se fortifient à la fois et se tempèrent les uns les autres.

Le sentiment de l'Humanité et le besoin d'activité universelle, qui sont à la base de l'Internationalisme, sont faits des tendances, des aspirations, des besoins communs à tous les hommes ; le Droit de l'Humanité, ou Droit universel, qui en est la manifestation juridique, est fait de toutes les règles qui régissent les intérêts communs ; l'Administration collective enfin, ou l'Internationalisme organisé, qui en est l'application pratique, est fait de toutes les institutions communes destinées à la défense et à la satisfaction de ces intérêts. Et l'ensemble de tout cela constitue l'Internationalisme moderne.

C'est à la science sociale, à la science du Droit international en particulier, à réhabiliter l'Internationalisme, en montrant ce qu'il peut être par ce qu'il est, en opposant à l'Internationalisme philosophique et sentimental des théoriciens, qui

par essence est artificiel, absolutiste et uniformisateur, souvent même révolutionnaire et antipatriotique, l'Internationalisme moderne, essentiellement scientifique, pratique, administratif, pacifique, légal, à base étatiste et particulariste ; en montrant enfin celui-ci dans ses causes, dans sa nature, dans ses manifestations, dans ses effets. Comment le nierait-on alors, quand on l'aura vu, et en quelque sorte touché du doigt ?

C'est parce qu'une telle tâche n'a pas encore été entreprise, que nous l'abordons ici. Nous essaierons de montrer les origines de l'organisation internationale et son évolution historique. Nous étudierons ensuite l'activité universelle dans ses manifestations les plus générales, confondant dans un même tableau d'ensemble l'Internationalisme privé et l'Internationalisme officiel, pour montrer les rapports de collaboration et aussi de succession qu'ils ont entre eux. Puis nous envisagerons spécialement l'activité collective des Etats, pour consacrer enfin la plus grande partie de nos développements aux manifestations les plus hautes, les plus parfaites, de cette activité collective officielle, c'est-à-dire aux Unions internationales, qui constituent vraiment l'organisation administrative universelle.

Si nos faibles moyens ne nous permettent pas de donner à notre sujet toute l'ampleur qu'il mérite, toute la perfection désirable, puissions-nous au moins convaincre le lecteur que l'Internationalisme est un des phénomènes les plus considérables de notre époque, que ses manifestations actuelles sont nombreuses et fort importantes, qu'il est appelé à de grands développements dans l'avenir, et que c'est une force capable de modifier profondément nos vieilles Sociétés, et d'améliorer beaucoup les conditions actuelles de la vie sociale.

L'INTERNATIONALISME

ET

L'ORGANISATION INTERNATIONALE ADMINISTRATIVE

CHAPITRE PREMIER

L'ORGANISATION INTERNATIONALE DANS L'HISTOIRE

SECTION I

L'Antiquité.

On chercherait vainement dans l'Antiquité les traces d'une organisation internationale véritable.

Et d'abord, comment concevrait-on l'existence de rapports internationaux quelconques, à une époque où la nation, l'Etat, tels que nous les concevons aujourd'hui et que nous les voyons fonctionner sous nos yeux, n'existaient pas, ne pouvaient même être seulement conçus ; à une époque où l'unité sociale, politique et administrative, principale était la Cité, formation d'étendue restreinte, d'organisation et de fonctionnement très simples. Les Cités, sans doute, pouvaient s'étendre par la conquête, se donner des colonies, mais elles n'arrivaient jamais à constituer des Etats tels que ceux d'aujourd'hui.

Entre ces Cités, existait-il au moins des rapports administratifs étroits, des organisations communes ? Nullement.

Qu'on ne parle pas des Amphictyonies ou Confédérations des Cités grecques. C'étaient des associations à caractère presque uniquement religieux, dont le but était de se réunir périodiquement pour organiser des sacrifices en l'honneur des divinités communes, parfois aussi des jeux. Le temps de ces réunions constituait une trêve pendant laquelle toute lutte devait cesser entre Cités ennemies. Ce serait une grave erreur que de considérer les Conseils d'Amphictyons comme de véritables parlements ou des Conseils administratifs collectifs, dans lesquels auraient été discutés et réglés des intérêts matériels communs aux diverses Cités grecques. Ce n'est que tout à fait exceptionnellement que ces Conseils eurent à s'occuper de questions politiques, et s'il leur arriva même d'édicter des peines contre certaines Cités, c'est parce que celles-ci avaient violé les règles sacrées imposées par le culte de la divinité commune.

Il serait également faux de considérer comme des associations à caractère administratif, ou même seulement politique, ces sortes de Confédérations qui existèrent entre certaines Villes du Latium. C'est dans un but purement religieux que se formèrent les Fêtes latines, qui, chaque année, réunissaient les représentants des Cités dans le sanctuaire de Jupiter Latiaris, sur le Mont Albain, pour y sacrifier ensemble à la divinité commune.

Il n'est pas étonnant, au surplus, que nous ne trouvions aucune trace de collaboration administrative entre peuples divers, à une époque où la guerre est, en dehors de la religion, le seul moyen par lequel s'établissent des rapports entre les peuples voisins. Les vainqueurs réduisent les vaincus en esclavage ; c'est la collaboration imposée, la seule que l'on conçoive alors. Il y a des races dominantes et des races esclaves ; celles-ci travaillent à la prospérité de celles-là, qu'elles nourrissent, et dont elles assurent les besoins essentiels.

C'est ainsi que Rome comprenait les rapports avec ses voisins. Elle avait pour maxime : *adversus hostem æterna auctoritas* ; et l'on sait que « hostis » était alors synonyme

d'étranger. Grâce à son génie militaire et à de grandes qualités de race, le peuple romain conquiert peu à peu la plus grande partie du monde civilisé d'alors, et il exerce sa domination sur de très vastes territoires. Il réussit à constituer un grand Empire auquel il donna quelque cohésion, et qu'il maintint pendant longtemps dans des cadres administratifs dérivant d'un pouvoir central assez fort. Mais si on peut employer l'expression d'Empire universel pour désigner l'étendue de cette vaste domination romaine, peut-on dire que cet Empire réalisât vraiment l'organisation internationale ? Pas du tout. Car cette centralisation administrative des provinces conquises, réalisée extérieurement dans la personne des fonctionnaires que Rome envoyait un peu partout pour la représenter, était en réalité factice dans ses effets pratiques. Les envoyés de Rome dans les Provinces étaient des collecteurs d'impôts et des chefs militaires bien plus que des administrateurs ; leur principal souci était de servir les intérêts de la métropole, en même temps que leurs, bien plus que d'appliquer aux pays confiés à leurs soins les règles d'une sage administration. Et puis, l'auraient-ils voulu, les Romains n'auraient pu imposer à des peuples aussi différents d'eux et aussi différents les uns des autres, les mêmes lois et les mêmes institutions.

Ce que nous venons de dire de l'Empire romain, nous pourrions le dire aussi de l'Empire d'Alexandre. Produit de la conquête, conquête éphémère, puisque cet Empire disparut à la mort de son fondateur, il ne pouvait constituer une organisation internationale véritable, une communauté législative et administrative. Ce fut tout au plus une sorte d'association politique fondée sur la force des armes, avec astreinte à certaines contributions.

Il en fut de même de tous les Empires plus ou moins universels qui se formèrent dans le cours de l'histoire, autour de peuples de races et de civilisations diverses : Empire des Assyriens, Empire des Mèdes, Empire des Arabes, Empire des Mongols, etc. Nous trouvons toujours, à l'origine, la conquête, et comme principe d'action, la force. Nous pourrions

les comparer dans une certaine mesure à nos protectorats modernes, ou à certains Etats comme l'Empire marocain, dont l'unité administrative est très embryonnaire, et l'autorité centrale excessivement lâche et indecise.

Si l'Antiquité ne nous donne aucun exemple d'une organisation internationale effective, nous ne trouvons pas davantage chez ses penseurs la conception d'une telle organisation ; ils n'ont pas la moindre idée de la collaboration administrative qui s'est réalisée de nos jours entre les peuples. Et comment auraient-ils conçu des rapports que la vie moderne seule pouvait comporter ? On dit bien que Socrate, à quelqu'un qui lui demandait quelle était sa patrie, répondit : « De patrie, je n'en ai pas, car je suis citoyen du monde. » Mais il ne faudrait pas donner à cette parole vague plus d'importance qu'elle n'en mérite ; on peut assurer, sans crainte de se tromper, que le cosmopolitisme de Socrate n'était autre chose qu'un vague sentimentalisme humanitaire.

Les Cyniques et les Cyrénaïques, dont la doctrine procédait de celle de Socrate, allèrent, il est vrai, jusqu'à proposer comme un idéal, l'anéantissement des frontières entre les peuples, sortant en cela des idées du maître, qui était en fait profondément attaché à sa patrie. Mais là encore il ne s'agissait que de doctrines purement philosophiques, non de véritables théories d'organisation internationale ; l'internationalisme de ces philosophes était simplement négatif et non positif, constructif..

SECTION II

Le Moyen âge.

Après la dissolution de l'Empire romain, l'Eglise catholique se fit dans le monde le champion de la civilisation. Elle paraît même avoir résolu d'assez bonne heure le problème de l'organisation mondiale. Elle réussit à grouper dans une croyance commune tout l'Univers civilisé. Universelle par

nature, elle le fut dans son fonctionnement ; son pouvoir moral s'étendit directement sur tous les pays soumis à sa loi ; ses brefs, ses rescrits, ses décrets, portèrent partout à ses fidèles les ordres de l'autorité centrale de ses papes, et les évêques, véritables préfets ecclésiastiques, furent dans les provinces les agents de son administration.

Mais, sans nier l'importance et la perfection assez grande de cette vaste organisation, ni l'influence considérable qu'elle exerça alors sur le monde entier, on doit reconnaître néanmoins qu'elle se réduisit pratiquement à une domination morale et religieuse ; on ne saurait la considérer comme une organisation universelle administrative. L'Eglise, il est vrai, dans son désir de domination, fit dans la suite de vains efforts pour joindre à son pouvoir spirituel le pouvoir temporel. Et, si elle n'y réussit pas, elle exerça cependant sur la politique mondiale, en maintes circonstances, une influence décisive. Mais ce ne fut jamais qu'une influence, une autorité morale, et l'action de l'Eglise dans le monde ne se traduisit jamais, en dehors du domaine religieux, par une gestion directe, administrative et organisée, des affaires humaines.

Faute de pouvoir conquérir et exercer elle-même le pouvoir temporel, l'Eglise voulut au moins se l'associer et s'en faire un puissant soutien dans l'accomplissement de sa mission. La Papauté, pour asseoir plus solidement son pouvoir spirituel, mondial, rechercha l'appui d'une puissance temporelle également mondiale. De ce souci sortit à nouveau l'idée d'empire universel.

Dès l'an 800, le pape Léon III plaça la couronne impériale sur la tête de Charlemagne, et l'on vit se reconstituer sous une forme nouvelle l'ancien Empire romain. Le nouvel Empire fut, comme l'ancien, un très vaste groupement de peuples sous un pouvoir central assez fort, qui le soumit à une certaine centralisation politique. Mais il n'y eut pas d'administration commune vraiment organisée, ni fixe et durable. En ces temps-là, une telle organisation eût encore été impossible. Car malgré l'appui que prêtait à l'Empire la

Papauté, les peuples étaient trop divers de mœurs et de tempérament, pour vivre sous une loi unique et se soumettre à une administration commune.

Quant à l'Empire germanique des Othons, outre qu'il n'eut jamais les vastes proportions des empires de l'Antiquité, sa centralisation fut moins grande, et par suite son organisation moins effective encore, que celle de l'Empire de Charlemagne ou de l'ancien Empire romain.

Mais si nous nions la possibilité de toute réalisation d'une administration universelle sous la forte main de Charlemagne ou sous l'autorité des Empereurs germaniques, nous nous garderions d'ailleurs de contester que la puissance de l'Empire, mise au service de l'Eglise, n'ait heureusement défendu le monde chrétien d'Occident contre les invasions normandes ou slaves, qu'elle ne lui ait donné la cohésion nécessaire pour le mener à une action commune contre l'Islam, qu'enfin cette organisation internationale rudimentaire n'ait exercé une influence fortement civilisatrice, et qu'elle n'ait été pour le Moyen âge la source de quelque prospérité.

L'idée impériale ne disparut pas complètement avec la puissance de l'Empire germanique; nous en trouvons les traces, jusqu'au xiv^e siècle, dans les écrits des auteurs. C'est elle qui inspire les publicistes rêvant d'une monarchie universelle qui aurait pour mission de maintenir le monde chrétien dans une paix civilisatrice.

Cependant, il est un fait intéressant à noter, car c'est la première manifestation que l'histoire nous donne d'une telle idée : Pierre Dubois, vers l'année 1306, parlant d'un Etat universel, pose en principe que la forme monarchique ne convient pas à un tel Etat, et préconise la constitution d'une Confédération internationale des Etats d'Occident. Il va même jusqu'à parler d'un tribunal d'arbitrage permanent; et il donne de ce tribunal un plan qui ne diffère pas sensiblement de celui qui devait sortir, six siècles plus tard, de la première Conférence de La Haye. Il est vrai de dire que son traité, *De recuperatione terræ sanctæ* n'eut aucun succès.

C'était une œuvre avant tout pacifiste. Si nous la citons ici, c'est parce qu'elle nous montre pour la première fois l'idée internationale dégagée de l'idée monarchique.

Quelle fut, en somme, l'œuvre du Moyen âge, en ce qui concerne les rapports internationaux ? Le Christianisme groupa les peuples d'Occident dans une pensée, dans un culte unique ; les Croisades les rapprochèrent dans une action commune contre l'Orient musulman ; la Papauté exerça souvent entre les souverains une influence pacificatrice en intervenant dans leurs conflits pour leur offrir sa médiation ; les Conciles généraux furent les premiers Congrès européens, où, à côté de questions religieuses, furent tranchés quelquefois des différends entre Etats chrétiens. Sous ces diverses influences se formèrent entre les peuples quelques vagues principes communs qui sont comme les premières lueurs lointaines de notre Droit international moderne.

La Renaissance apporta au monde civilisé l'invention de l'imprimerie, les grandes découvertes des pays lointains, l'extension du commerce, l'abolition des guerres privées, la constitution du pouvoir central de l'Etat par la disparition des souverainetés féodales, la protection accordée aux ambassades permanentes ; autant de présages de rapports nouveaux appelés à se multiplier entre les nations.

SECTION III

Les temps modernes.

Louis XIV et Napoléon I^{er} représentent dans les temps modernes les deux dernières tentatives d'instauration d'une monarchie universelle, tentatives dont l'insuccès montre qu'une telle organisation politique du monde était désormais impossible. La première se brisa contre le principe de l'équilibre européen. La seconde eut à lutter non seulement contre ce principe, mais aussi contre les aspirations nouvelles des peuples, à l'indépendance et à la liberté, aspirations qu'avait

éveillées la Révolution française ; aussi subit-elle un échec complet et définitif.

Cette époque est celle des Unions politiques, qui constituent déjà un grand progrès au point de vue de l'organisation internationale. Les grands Etats, qui avaient achevé de se constituer, rejetant la suprématie politique de l'Eglise, ont voulu placer leur indépendance sous la garantie collective des autres Etats. De cette préoccupation est sorti le principe de l'équilibre européen, dont la portée fut très grande, qui ne fut pas sans susciter de nombreux conflits, mais qui permit aux nouveaux Etats d'affirmer leur nationalité, et de se développer librement, à l'abri des velléités conquérantes de leurs puissants voisins. Le principe de la conquête, de la force brutale, qui avait jusque-là prévalu dans les rapports entre les peuples, fait place désormais à celui de l'indépendance politique, de la souveraineté nationale.

Les groupements que suscite la théorie de l'équilibre européen ont, il est vrai, une nature exclusivement politique ; mais ce sont des groupements volontaires, et c'est là un premier progrès.

Les Etats, d'ailleurs, en se garantissant ainsi mutuellement leur indépendance, leur libre et complet développement, travaillent déjà indirectement à l'organisation internationale future ; car ils en préparent les éléments constitutifs, les unités nationales qui, un jour, étant complètement évoluées et développées, pourront en se groupant constituer l'organisation internationale administrative actuelle.

Les Congrès de Westphalie (1648), d'Utrecht (1713), de Vienne (1815), non seulement ont opposé le maintien mutuel de l'équilibre aux projets ambitieux de la Maison d'Autriche, à ceux de Louis XIV et de Napoléon ; mais ils ont affirmé des principes qui devaient former la base du nouveau droit public européen, principes sans lesquels nos Unions internationales modernes ne se seraient jamais constituées : celui de la liberté religieuse, en admettant avec les mêmes droits dans le concert des peuples les diverses confessions chrétiennes ;

celui de la liberté politique, en assurant l'indépendance et l'égalité des Etats.

Il est vrai que le principe de l'équilibre dévia, pour aboutir à une contradiction flagrante, avec le traité de la Sainte-Alliance, du 26 septembre 1815, et celui de l'Alliance perpétuelle, qualifiée du nom de Pentarchie, du 20 novembre 1815. Par ces deux actes, les grandes Puissances se constituaient en une sorte d'aréopage politique. Sous prétexte d'assurer l'application des stipulations du Congrès de Vienne, elles s'arrogeaient le droit d'intervenir dans les affaires intérieures des Etats, pour y réfréner toute velléité d'émancipation, pour y garantir le maintien des gouvernements monarchiques. Cette sorte de syndicat défensif des princes, dirigé contre les peuples, était la négation même des principes essentiels de l'organisation internationale libre et administrative ; mais nous nous hâtons de rappeler qu'il ne fut pas de longue durée. Par les révolutions de 1830 et de 1848, les peuples mirent un terme à l'Alliance prétendue perpétuelle des rois, et à ses garanties profondément vexatoires.

Le Congrès de Vienne (1815), indépendamment de son œuvre purement politique, aborda deux grandes questions d'un intérêt très général. Il proclama l'abolition de la traite des noirs, et le principe de la libre navigation des fleuves internationaux. Il faut reconnaître que ces deux décisions se réduisirent en fait à des déclarations platoniques : la traite en effet continua longtemps encore à être pratiquée sans qu'on lui opposât des entraves sérieuses ; quant à la navigation sur les fleuves internationaux, elle fut comme par le passé monopolisée par quelques Etats riverains. Il est cependant intéressant de noter ces deux déclarations de principes solennelles, qui sont l'indice des préoccupations internationales humanitaires et économiques qui commençaient alors à se faire jour. Des manifestations de ce genre, quelque minimes que soient leur portée effective et leurs conséquences immédiates, ont cependant une valeur en soi ; elles exercent une influence plus ou moins indirecte, plus ou moins lointaine, qui n'est pas négligeable.

En somme, les événements politiques qui marquent cette période de l'histoire ont fait faire à l'Europe un grand pas vers l'organisation internationale, surtout en préparant les grands Etats modernes, qui seront les éléments de cette organisation. Voyons maintenant quels progrès ont fait les idées pendant cette même période.

C'est encore un plan de monarchie universelle à caractère religieux, que nous donne un certain Thomas Campanella, qui vécut de 1568 à 1639, et dont l'œuvre, qui a pour titre : *Monarchia hispanica*, n'a qu'une valeur très faible. Mais les autres auteurs qui, dans cette même période, s'occupent de la question, donnent tous à leur organisation européenne la forme fédérative, avec des conceptions de plus en plus larges.

C'est d'abord Podiebrad, roi de Bohême, dont le plan de fédération, qui parut en 1462, eut quelque succès, et fut porté et discuté dans les diverses cours d'Europe.

Plus d'un siècle et demi plus tard, c'est le projet de Sully, qui tend à créer une Confédération européenne, composée de plusieurs groupes d'Etats qui se feraient contrepoids ; cette organisation aurait respecté la souveraineté de chacun des Etats composants, et elle aurait eu pour objet de maintenir en paix l'Europe occidentale, d'en chasser les Turcs, et de coloniser en commun le reste du monde.

Ernest II, landgrave de Hesse Rheinfels, qui fut contemporain et correspondant de Leibnitz, proposa un plan de fédération dans lequel tous les Etats auraient des droits égaux ; un tribunal des Princes, présidé par le pape, serait à sa tête, et son but principal serait la lutte contre la Réforme.

En 1713 parut le livre de l'Abbé de Saint-Pierre, qui impressionna beaucoup les contemporains, suscita bien des commentaires, et auquel on fait remonter généralement la littérature du pacifisme. L'auteur y préconisait l'organisation de l'Europe sous une forme républicaine ; elle se réaliserait par une Union des princes, et les Etats y entreraient avec des droits égaux.

Kant, en 1795, va beaucoup plus loin, dans son traité *De*

la paix perpétuelle, où il émet le projet d'une Confédération d'Etats constitutionnels ; dans cette Confédération, les peuples se gouverneraient eux-mêmes ; ils jouiraient au moins d'une constitution qui leur accorderait une certaine participation aux affaires de l'Etat.

Ce qu'il y a à retenir de ces divers projets de fédération, c'est qu'ils ne s'appliquent qu'aux Etats chrétiens de l'Europe, qu'ils n'ont par conséquent pas une portée universelle. D'autre part ils visent avant tout au maintien de la paix, étant inspirés pour la plupart par les horreurs des longues guerres et les ravages qu'elles avaient causés ; ce ne sont pas encore des plans de coopération internationale administrative. Plusieurs même de ces projets sont profondément empreints d'un caractère d'exclusivisme religieux, qui nie toute égalité de droits et de traitement entre les nations de confessions différentes. Les hommes ne peuvent concevoir encore l'Internationalisme véritable, administratif et égalitaire.

SECTION IV

Epoque contemporaine.

Des causes diverses ont concouru de nos jours au rapprochement des peuples. Ces causes ont en réalité réagi les unes sur les autres, se confondant plus ou moins dans une même action ; néanmoins, pour plus de clarté, nous les distinguerons en causes d'ordre religieux, d'ordre politique, d'ordre philosophique, d'ordre scientifique, d'ordre économique.

Au point de vue religieux, l'Eglise, après avoir uni pendant longtemps les peuples dans une même pensée et dans un même culte, était devenue pour eux une cause de perturbation et de division. Les schismes étaient apparus, et avec eux des luttes continuelles entre peuples de confessions différentes ; la Papauté avait favorisé ces luttes, pour relever par la victoire des vrais croyants son prestige amoindri.

D'autre part, quand les idées démocratiques, éveillées par la Révolution française, s'étaient manifestées partout en Europe, et que les nations avaient fait effort pour s'affranchir, la Papauté, partout où elle avait pu le faire, s'était interposée, s'immisçant dans la politique des Etats, se dressant comme une gardienne fidèle et irréductible du passé, entravant et retardant l'évolution politique des peuples, dans la mesure où le lui permettait l'autorité dont elle jouissait encore. Aujourd'hui cette autorité bien diminuée n'est plus un obstacle au libre développement de la politique mondiale ; les Etats règlent entre eux leurs affaires, sans le secours du Saint-Siège, dont l'exclusion des deux Congrès de La Haye, de 1899 et de 1907, est assez significative. La foi, en outre, a bien diminué, elle tend à diminuer chaque jour davantage, et elle n'est plus assez forte aujourd'hui pour dresser, comme jadis, un peuple contre un autre peuple. La question religieuse a quitté le domaine international, pour se cantonner dans le domaine national. On voit même des peuples de religions tout à fait différentes entretenir entre eux d'excellents rapports, notamment l'Angleterre et le Japon.

Au point de vue politique, la question des nationalités, qui pendant longtemps a suscité bien des guerres, modifiant sans cesse la carte de l'Europe, s'est liquidée, sinon complètement, au moins pour une grande partie. Les nations qui étaient assez fortes pour obtenir leur indépendance, l'ont obtenue ; celles qui n'ont pu y réussir sentent si bien aujourd'hui pour la plupart l'impossibilité de le faire, qu'elles souffrent en silence et se résignent peu à peu ; de ci, de là, se manifestent bien parfois des velléités d'affranchissement, mais bientôt réprimées, car on laisse à elles-mêmes les victimes. Les grands Etats ont assez de peine à conduire leurs propres affaires, ils ont d'autres soucis trop nombreux et trop importants, pour partir au premier appel à la défense des faibles et des opprimés. D'un autre côté, les Etats forts, qui pourraient être tentés de supprimer une nation voisine et de l'englober, sentent si bien les difficultés de la chose, qu'ils résistent le plus souvent à leur désir de conquête. La question

des nationalités, si elle soulève encore parfois des difficultés internationales assez graves, n'est cependant plus aujourd'hui comme autrefois une source de conflits sanglants continuels.

L'expansion coloniale, qui avait provoqué aussi bien des luttes, à l'époque où elle se manifestait d'une façon universelle et irrésistible, s'est très sensiblement arrêtée de nos jours ; les terres disponibles ont été occupées, et les Etats colonisateurs se préoccupent avant tout d'assurer leurs conquêtes passées par des conventions de garantie réciproque, par des délimitations de frontières et de zones d'influence ; ils cherchent à mettre en valeur les possessions acquises, et à procurer des débouchés à leur industrie.

La généralisation, dans tout le monde civilisé, des principes de gouvernement constitutionnel, et la participation de plus en plus grande du peuple aux affaires publiques, sont une cause nouvelle de rapprochement international, qui n'est certes pas négligeable. Le régime parlementaire tend à s'implanter partout avec une force irrésistible. L'histoire politique de l'Europe dans ces dernières années le prouve surabondamment. La Chine elle-même aspire à une constitution. Or, quand celui qui fait la guerre et qui en souffre le plus, le Peuple, est appelé à la décider, ou au moins à l'approuver, il hésitera beaucoup, à n'en pas douter, et ne se décidera qu'à la dernière limite. Les guerres de cabinet, les guerres de politique personnelle, ne sont plus possibles aujourd'hui.

Au point de vue philosophique, le principe de l'unité de la nature humaine, apparu avec le christianisme, et développé par lui, mais qui dans la suite céda devant d'autres principes plus forts et plus égoïstes, aujourd'hui triomphe à nouveau ; il est maintenant à peu près universellement reconnu et hautement proclamé. Il a conduit victorieusement la lutte contre l'esclavage, et n'y aurait-il que cette conquête à son actif, que ce serait suffisant pour prouver son efficacité.

En outre, l'Internationalisme théorique, philosophique et sentimental a fait partout de grands progrès, pénétrant les couches profondes de la Société. Malgré des exagérations

regrettables et de graves erreurs, il n'a pas été cependant sans exercer une certaine influence sur la paix universelle et le rapprochement des peuples. Il contribue à ramener à de justes proportions le sentiment patriotique, lorsqu'il tend à franchir les limites de la sagesse et de la raison ; il fait heureusement contrepoids à un militarisme exagéré. Il rappelle aux hommes de toute la terre leur même origine et leur même nature ; il les invite à cesser leurs luttes fratricides et à se donner la main, par-dessus les frontières, pour la défense commune de leurs intérêts collectifs.

Si nous considérons les causes d'ordre scientifique, nous voyons toute une série de découvertes effectuées à notre époque, qui toutes tendent à faciliter les rapports internationaux. L'établissement de communications rapides par l'application de la vapeur aux chemins de fer, et le développement considérable qu'a pris de nos jours le réseau des voies ferrées, ont, en diminuant dans de très grandes proportions la durée des voyages, raccourci en quelque sorte les distances ; et, rendant ainsi le monde plus petit, ils l'ont en même temps rendu plus uni. Après les chemins de fer est venue l'électricité, avec ses nombreuses applications. La télégraphie et la téléphonie avec fils, puis sans fils, ont donné aux hommes de tous pays la possibilité de communiquer entre eux à tout instant et sans déplacement ; elles ont supprimé l'espace, et couvert le monde d'une sorte de réseau invisible de rapports d'affaires ininterrompus, d'un échange d'idées incessant. L'automobilisme a ouvert toutes les routes à une multitude de voyageurs, de touristes, qui sont comme les colporteurs de l'Internationalisme à travers le monde. Et voilà que maintenant la navigation aérienne va leur ouvrir l'espace. Elle n'est encore qu'à ses débuts, et déjà elle laisse entrevoir des horizons illimités, et permet de fonder sur elle les plus belles espérances. C'est là un facteur nouveau et particulièrement puissant de l'Internationalisme, qui se prépare.

Aussi faciles et peu coûteux que soient aujourd'hui les voyages, tous les hommes ne peuvent cependant se

déplacer, et parcourir le monde pour s'instruire sur la vie et les mœurs des autres hommes. Mais alors le livre et le journal remplaceront pour eux, dans quelque mesure, les voyages qu'ils ne peuvent faire. Grâce à ces organes merveilleux de transmission de la pensée humaine, l'homme peut sans changer de place se transporter en esprit dans les contrées du globe les plus diverses, visiter les pays les plus lointains, vivre de la vie intellectuelle et matérielle de tous les autres hommes.

Le livre, la revue et le journal sont de nos jours parmi les facteurs les plus puissants de l'unification morale et du rapprochement des peuples. Grâce aux progrès réalisés par l'imprimerie et à la modicité des frais d'impression, ils sont semés à profusion à travers le monde ; ils portent la pensée humaine jusqu'aux antipodes ; ils répandent partout en quelques heures et dans tous les milieux, les nouvelles intéressant chaque point de la terre ; ils unissent les peuples dans une communauté constante d'impressions et de sentiments ; ils fusionnent les races, ils unifient insensiblement mais sans relâche, la pensée humaine, et préparent lentement, mais sûrement, la conscience collective de l'Humanité future.

Ces causes scientifiques de l'Internationalisme moderne sont en connexion étroite avec les causes économiques, car celles-ci dérivent directement de celles-là. Ce sont toutes les découvertes dont nous venons de parler, qui ont permis au commerce et à l'industrie de se développer comme ils l'ont fait de nos jours. Grâce à la facilité nouvelles des échanges, le marché, de national qu'il avait été pendant longtemps, s'est transformé en un marché international. Par suite les peuples, pouvant écouler facilement les produits de leur sol et de leur industrie, se sont spécialisés chacun dans les branches de la production qui convenaient le mieux à son sol, à son climat, à son tempérament, à sa situation économique. De cette spécialisation même, de cette division du travail, est née entre eux une plus grande solidarité ; et, malgré les mesures protectionnistes prises un peu partout, cette solidarité n'est pas en voie de diminuer. Il est des Etats, comme l'Angleterre

ou l'Allemagne, qui ne trouvent que dans la vente de leurs produits les ressources nécessaires aux besoins de leur alimentation. En outre, les conditions du commerce tendent à s'uniformiser partout, les prix à s'égaliser sur toute la terre, par le moyen des Bourses de commerce qui sont entre elles en rapports constants.

Voilà donc plusieurs séries de causes qui concourent à grouper tous les peuples par un faisceau de liens de plus en plus nombreux et solides, faisant naître chez tous les mêmes intérêts, et les incitant à agir collectivement pour satisfaire les mêmes besoins.

Si nous envisageons maintenant les effets de ces causes diverses de groupement et de cohésion, au point de vue de l'organisation internationale positive, nous constatons que celle-ci a commencé vraiment à se constituer dans la dernière partie du siècle dernier.

Les dernières entraves à la liberté de la navigation ont été supprimées ; les traités de commerce se sont multipliés ; des légations permanentes ont été établies partout par les divers Etats. Pour toute une série d'affaires de nature internationale, des autorités internationales ont été créées. Des commissions internationales ont été instituées pour la gestion de divers intérêts collectifs : commissions fluviales, sanitaires, financières. De nombreux domaines de l'activité humaine ont été l'objet d'une réglementation commune, et toute une législation internationale a été élaborée.

Parfois les Etats s'en sont tenus à de simples proclamations de principes devant servir de ligne de conduite à chacun d'entre eux dans son action isolée. C'est ainsi qu'ils ont proclamé la liberté de la navigation dans les fleuves internationaux, sans prendre, pour la plupart de ces fleuves, des mesures de détail en vue d'assurer l'application du principe, ni établir pour chacun d'eux une autorité chargée de le faire respecter.

Dans d'autres cas, ils ont réglementé complètement et en détails la matière qui faisait l'objet de leur entente, mais en laissant à chacun d'eux le soin d'assurer l'exécution des

règles posées. C'est, notamment, la réglementation de la navigation maritime, c'est la répression internationale de la traite des blanches, c'est la protection internationale de certaines espèces animales exposées à disparaître, c'est la répression de certains crimes portant une atteinte particulièrement grave à l'ordre public international ; ce sont des ententes internationales de Droit privé codifiant tout un ensemble de questions importantes.

Quand il a fallu assurer d'une façon spéciale l'exécution de leur volonté commune, les États sont passés de la simple délibération à l'action concertée. Ils ont conféré un mandat de police précis à certaines autorités nationales de chacun d'eux, en même temps que les pouvoirs nécessaires pour s'en acquitter. C'est ainsi qu'ils ont assuré la surveillance des pêcheries de la mer du Nord, la protection des câbles sous-marins, la répression de la traite des esclaves.

Mais ils sont allés encore beaucoup plus loin ; ils ont fait un nouveau pas, un pas considérable, dans la voie de l'entente, et de l'organisation internationales : ils ont créé une Administration internationale ou, pour être plus exact, diverses administrations internationales spéciales, pour des intérêts communs particulièrement importants, qu'ils n'auraient pu satisfaire sans des organes communs. Ils ont institué de véritables Offices internationaux et mis à leur tête, pour en assurer le fonctionnement, des fonctionnaires internationaux. Nous avons nommé les Unions internationales et les Bureaux internationaux.

La première de ces Unions date de 1865 : c'est l'Union internationale télégraphique ; l'Union postale universelle a suivi de près (1874) ; et, comme on ne pouvait s'arrêter dans une aussi belle voie, les États ont créé successivement toute une série de ces institutions, dans des domaines très divers. Pour ne pas anticiper sur les explications que nous devons donner dans la suite de cette étude, nous citerons seulement : l'Union internationale des Poids et Mesures (1875), l'Union internationale pour la protection de la propriété industrielle (1883), l'Union internationale pour la protection des œuvres

littéraires et artistiques (1886), l'Union internationale géodésique (1886), l'Union internationale pour la répression de la traite des esclaves (1890), l'Union internationale pour la publication des tarifs douaniers (1890), l'Union internationale pour les transports internationaux de marchandises par chemins de fer (1890), l'Union internationale des sucres (1902), l'Association internationale de sismologie (1903), l'Institut international d'agriculture (1905), l'Office international d'hygiène publique (1907).

Il est intéressant, pour montrer dès maintenant le chemin parcouru et les progrès accomplis dans le cours de l'histoire, de mettre en parallèle : d'une part, les essais d'empires universels de jadis, qu'on pourrait être tenté de considérer comme des exemples d'organisation internationale ; et d'autre part, l'organisation internationale administrative actuelle, dont les éléments constitutifs principaux sont les Unions internationales.

Entre les Empires universels et l'organisation internationale administrative, nous distinguons quatre différences essentielles :

1° Les Empires plus ou moins universels, résultats d'un plan préconçu, d'une ambition politique personnelle, ou du besoin d'extension et de conquête d'un peuple guerrier, furent affectés dès leur formation d'un vice profond et irrémédiable ; ils eurent toute la relativité et la fragilité des créations purement humaines. Simples accidents dans la vie des peuples, ou bien ces Empires tombèrent à la mort de leur fondateur, ou, après avoir passé par une période de prospérité d'assez courte durée, ils se traînèrent, languirent, puis disparurent sans laisser de traces durables.

L'organisation administrative internationale, au contraire, est un phénomène naturel et spontané de la vie sociale. Elle n'est pas créée de toutes pièces par la seule force d'une volonté humaine ; mais elle pousse d'en bas, elle est une émanation de la Société elle-même, qui en éprouve impérieusement le besoin. Elle satisfait donc aux lois essentielles de l'évolution, et des formations sociales naturelles.

2° L'Empire universel a toujours pour origine la conquête, la force des armes, et il ne se maintient que par la force des armes ; tandis que l'organisation administrative internationale est constituée diplomatiquement. Chacun des Etats qui y participent se détermine en pleine liberté et indépendance, par l'organe de ses représentants. Elle exclut toute contrainte, et a pour base une égalité entière d'autorité et de droits. En outre, cette liberté qui préside à la formation du contrat, n'est en aucune façon aliénée par le contrat lui-même ; à tout moment, chacun des Etats signataires peut librement se retirer de l'Association dans laquelle il est librement entré.

3° L'Empire universel absorbe, sinon totalement, toujours au moins partiellement, chacun des éléments nationaux qui le composent, ne laissant à chacun, de sa souveraineté et de son individualité, que ce qu'il ne peut lui enlever. Il y a là vraiment superposition d'une autorité nouvelle, d'une volonté supérieure à celle des parties. Le nom seul l'indique : « empire » vient de *imperium*, et *imperium* signifie commandement.

L'Union, au contraire, qui est à la base de l'organisation internationale administrative, n'absorbe aucunement les individualités qui la composent. Elle opère par simple juxtaposition d'une personnalité collective nouvelle, qui n'est rien de plus que la somme des individualités constitutives du groupe. Il y a ici une simple association coopérative, une sorte de syndicat administratif, qui ne comporte aucun pouvoir nouveau, aucune volonté supérieure à celle de chacun des associés. Le terme d' « Union » ne comporte en effet aucune idée de soumission.

4° L'Empire universel a pour but et pour effet de satisfaire l'ambition d'un homme ou les besoins de conquête d'un peuple, plus entreprenant et plus fort que ses voisins. L'intérêt qui les guide est unilatéral, que ce soit un intérêt politique ou un intérêt économique. La conquête se teinte souvent, il est vrai, d'inventions civilisatrices ; mais ce n'est jamais là qu'un accessoire, et ce prétendu dévouement à une

civilisation supérieure a toujours pour limite l'intérêt égoïste du conquérant.

Il en est tout autrement de l'organisation internationale administrative. Celle-ci est constituée pour la poursuite de progrès intéressant au même titre toutes les nations. Chacune d'elles y entre avec les mêmes intérêts, y est appelée aux mêmes devoirs et aux mêmes charges, en retire les mêmes avantages. Ici, il n'y a pas de sacrifices.

Voilà donc, avec les Unions internationales administratives, l'Administration collective des Etats en voie de constitution. Nous avons déjà vu se former la législation collective, et nous en avons cité des exemples. Ce n'est pas tout, et une juridiction collective est aussi en voie de formation. Elle est même déjà partiellement réalisée, par l'institution de l'arbitrage international et la création à La Haye, d'une Cour permanente d'arbitrage (18 mai 1899). Les traités d'arbitrage permanent et obligatoire ont pris dans ces dernières années une extension qui a dépassé toutes les espérances. De plus, une Cour internationale des prises maritimes a été créée et organisée par la deuxième Conférence de La Haye, en 1907, avec mission de juger en appel les décisions des tribunaux de prises nationaux. Une Conférence navale, qui s'est tenue à Londres du 4 décembre 1908 au 26 février 1909, a déterminé en partie le droit que les magistrats de cette cour devront appliquer aux litiges qui se dérouleront devant eux.

On peut donc dire dès à présent que l'organisation internationale du monde civilisé est en voie de complète réalisation ; les grandes lignes en sont tracées, le reste n'est plus qu'une question de temps et de patience. Les intérêts collectifs des Etats sont partiellement régis par une législation commune, les services collectifs assurés par une administration commune, les conflits d'intérêts réglés par des tribunaux communs. Et si les peuples n'ont pu malheureusement faire disparaître la guerre de ce monde, encore se sont-ils efforcés de tempérer d'un commun accord un mal qu'ils ne pouvaient empêcher. Les Conventions de Genève, de 1864 et de 1906, la

Déclaration de Saint-Pétersbourg, de 1868, les prescriptions contenues dans les Conventions de La Haye, de 1899 et de 1907, la Déclaration relative au droit de guerre maritime, du 26 février 1909, sont autant de preuves de leur désir sincère de réduire autant que possible le mal que l'humaine nature les pousse encore à se faire.

CHAPITRE II

L'ACTIVITÉ INTERNATIONALE EN GÉNÉRAL LES CONGRÈS INTERNATIONAUX. — LES ASSOCIATIONS INTERNATIONALES

SECTION I

Généralités.

Nous avons, dans notre premier chapitre, recherché les origines de l'organisation internationale administrative, et étudié son évolution historique. Nous nous proposons maintenant d'envisager cette organisation dans son état actuel. Nous en distinguerons et analyserons les divers éléments ; nous montrerons les rapports de succession, de coexistence et de collaboration qu'ils ont entre eux ; et nous étudierons chacun d'eux séparément, dans ses caractères généraux, sa constitution et son fonctionnement propres.

L'organisation internationale administrative est la manifestation la plus frappante, la réalisation pratique, l'aboutissement même du vaste mouvement internationaliste moderne. A l'Internationalisme philosophique, sentimental, des théoriciens, nous avons opposé l'Internationalisme pratique, administratif, scientifique, qui se réalise chaque jour sous nos yeux. C'est celui que nous allons étudier dans son organisation et ses créations diverses.

L'Internationalisme ainsi entendu est à la fois un phénomène social et une science. Comme phénomène, c'est le fait que les diverses parties de l'Humanité tendent à se grouper, à agir collectivement, à se donner une organisation commune. Comme science, c'est l'étude de ce phénomène, de sa nature, de ses manifestations.

L'Internationalisme est un phénomène essentiellement naturel. C'est un stade nouveau de l'évolution sociale, une application nouvelle de la loi naturelle qui pousse les hommes à s'unir, pour la satisfaction de besoins communs, en des groupements de plus en plus vastes à mesure que ces besoins deviennent de plus en plus nombreux et étendus.

Le premier groupement fut la famille ; plusieurs familles réunies formèrent le clan, la *gens*, la tribu. Puis des groupements nouveaux, beaucoup plus vastes, comprirent, sous des noms variant avec les pays et avec les races, des peuplades entières. Les peuplades fixées au sol furent divisées en groupes administratifs d'étendue variable. Dans l'ancienne France, les premières divisions territoriales furent les communautés d'habitants, qui se suffirent d'abord et s'administrèrent elles-mêmes, à une époque où les besoins étaient réduits et les échanges restreints. Puis les provinces se formèrent et prirent peu à peu une individualité propre, en même temps qu'apparaissaient des besoins communs, spéciaux à chacune d'elles. La nation se constitua enfin, par l'agglutination des diverses provinces, par leur annexion successive entre les mains d'un pouvoir central devenu plus fort et plus capable. L'administration des intérêts nationaux fut assurée par le gouvernement royal, dont la puissance s'accrut à mesure qu'elle fut plus nécessaire, c'est-à-dire à mesure que ces intérêts se manifestèrent avec plus d'intensité. Les échanges, en même temps, s'étaient développés et étendus au territoire national. La notion de l'Etat se fortifia et se consolida chaque jour davantage, dans les divers pays.

Mais l'évolution sociale ne s'est pas arrêtée là. La formation des Etats modernes n'a été qu'un stade de cette évolution, qui s'est continuée de nos jours. La loi de groupement s'applique maintenant au monde entier. Car, après les besoins collectifs nationaux, que l'Etat a mission de satisfaire, qu'il satisfait en fait d'une façon plus ou moins complète, sont nés et se sont développés des besoins collectifs universels. Nous ne disons pas seulement : des besoins *internationaux*, car ce mot ne qualifie que ce qui s'applique à deux ou plu-

sieurs nations ; mais nous disons : des besoins *universels*, c'est-à-dire des besoins concernant au même titre toutes les nations, des besoins véritablement humains.

Ceux-ci, faibles d'abord, furent facilement satisfaits. Des rapports s'établirent spontanément entre les ressortissants des divers Etats, ne donnant pas lieu à une action concertée, à une réglementation collective. Dans cette phase, l'Internationalisme n'eut même pas la conscience nette de son existence ; ce fut une situation de fait non définie, non précisée, non réglementée.

Puis, les besoins universels se précisant, et devenant plus impérieux, les hommes durent les envisager en eux-mêmes, avec leur caractère nouveau d'universalité. Ils se réunirent en des Congrès pour analyser ces besoins et chercher les moyens propres à les satisfaire. Mais ces Congrès, n'étant que des réunions passagères, n'eurent pas une action suffisante, quoique très efficace ; les hommes durent constituer des organisations universelles permanentes dont la mission fût de veiller d'une façon constante à la gestion des intérêts communs. Ainsi se constituèrent, sous des noms divers, les Associations internationales, si nombreuses aujourd'hui. L'Internationalisme, dès lors, avait pris conscience de son existence, en même temps que de son but.

Il se manifesta d'abord par des groupements et des institutions libres, en dehors de toute action gouvernementale. Mais les individus ou les collectivités privées sont bientôt arrêtés dans leur action ; dès que la nécessité d'une réglementation légale s'impose à eux, ils doivent recourir à la puissance coercitive de l'Etat. Aussi les Gouvernements ont été appelés à agir dans cette question des besoins universels à satisfaire ; on les a sollicités de toutes parts, et ils ont dû apporter leur concours. Ils ne l'ont pas fait toujours bien volontiers, étant retenus par des raisons diverses que nous aurons à préciser plus loin ; ils se sont fait prier bien souvent, ils ont longtemps opposé le silence et la force d'inertie. Mais enfin ils ont bien dû se décider à agir collectivement pour la satisfaction des besoins collectifs.

Ils se sont constitués en Parlement international, pour légiférer sur les intérêts internationaux. L'action internationale officielle est venue seconder, consacrer, l'activité internationale libre. On a pu distinguer dès lors un Internationalisme libre et un Internationalisme officiel.

Sous une forme ou sous une autre, l'Internationalisme n'eut d'abord qu'un champ d'application restreint. Il fut limité aux matières qui par leur nature étaient les plus aptes à prendre un caractère universel : moyens de communication, activité économique, etc. Mais il s'étendit successivement et très rapidement aux diverses manifestations de l'activité humaine, si bien qu'aujourd'hui il embrasse la vie sociale toute entière.

L'Internationalisme moderne est donc universel dans deux sens à la fois : universel en surface et universel en profondeur, universel quant aux hommes et universel quant aux choses. Toutefois, nous devons faire observer qu'en fait cette double universalité n'est pas absolue ; elle varie suivant les objets auxquels elle s'applique et suivant leur degré d'unification dans le monde. Elle n'en est pas moins absolue par nature et par tendance ; car elle tend à se réaliser chaque jour davantage, et elle se développe sans cesse dans les deux sens indiqués. Si l'Internationalisme intégral n'est pas dès aujourd'hui un fait accompli, sa réalisation, du moins, n'est qu'une question de temps.

Cette réalisation, au surplus, ne dépend pas des hommes ; car l'Internationalisme est obligatoire, en donnant à ce mot un sens très général. Il est naturellement impérieux. Il agit avec toute la force d'une loi naturelle. Il ne peut pas ne pas être. Phénomène inévitable de l'évolution sociale, il soumet nécessairement à sa loi les individus et les sociétés.

Mais, s'il est obligatoire dans sa nature, il ne l'est du moins en aucune façon dans ses modes d'action. Car, en se soumettant à lui comme ils se soumettent aux autres lois naturelles, les hommes n'obéissent pas à d'autres hommes. C'est par une détermination libre, humainement libre, qu'ils se groupent en des associations internationales et qu'ils

prennent des engagements internationaux, promettant d'y conformer leur conduite. De plus, par ce contrat d'association qu'ils acceptent librement, ils n'aliènent à aucun moment et d'aucune manière leur liberté ni leur indépendance ; ils les limitent seulement, dans la mesure stricte où l'exige l'intérêt général, et sur le point très spécial de leur activité qui fait l'objet du contrat. Ils se réservent en outre de reprendre à tout moment leur parole, en se retirant de l'association, et en se soumettant seulement à certaines conditions particulières de délai, ou autres conditions prévues par le contrat. Voilà bien la liberté dans toute la force du terme. C'est cette liberté même qui constitue un des principaux éléments de la force de l'Internationalisme moderne. Car celui-ci, de la sorte, tire sa puissance, non d'une contrainte sociale quelconque, que ce soit la force des armes ou toute autre manifestation violente d'autorité, mais bien de la libre activité humaine, des besoins et des intérêts humains. Et, de plus, personne n'est sacrifié dans le contrat d'association internationale, car chacun y arrive en principe avec des intérêts égaux et avec des droits égaux.

Si nous considérons l'Internationalisme dans ses modes de réalisation pratique, nous voyons qu'il emploie des procédés variés pour atteindre son but, pour arriver à l'unification universelle de l'activité humaine. Il opère tantôt par universalisation d'un objet spécial d'activité, donnant à cet objet tout le développement qu'il comporte, en tant qu'il intéresse tous les hommes ; tantôt par universalisation d'une méthode, établissant un mode commun d'action, posant des règles précises auxquelles tous les hommes s'engagent à conformer leur conduite, dans la poursuite d'un même objet, afin d'arriver, par l'unification de la méthode, à l'unification des résultats ; tantôt enfin par universalisation des moyens d'exécution de cet objet, les hommes groupant alors leurs moyens d'action, travail ou argent, pour atteindre, par une collaboration universelle, un but de portée universelle.

Quant aux méthodes communes d'action, ce sont : soit des méthodes de recherches intellectuelles et scientifiques, soit

des procédés techniques d'exécution pour des travaux quelconques. Qu'il s'agisse d'ailleurs des unes ou des autres, l'Internationalisme les établit de diverses façons ; il prend à diverses sources les méthodes qu'il propose à l'activité universelle. Tantôt il choisit des méthodes déjà en usage dans un pays, les jugeant les meilleures, les plus aptes à l'universalisation, et il les transporte dans le domaine universel, soit dans leur intégralité, soit en les modifiant pour les adapter à leur nouvel usage. Tantôt il compare les méthodes diverses employées dans les différents pays ou dans plusieurs d'entre eux ; il en fait comme une moyenne, prenant ici un caractère, là un autre caractère, et composant un tout susceptible d'internationalisation. Tantôt enfin, ne trouvant dans la diversité des méthodes nationales aucun élément qui puisse convenir à l'activité collective, il crée de toutes pièces, en s'inspirant de son but et de ses besoins, une méthode nouvelle, une méthode artificielle et purement internationale.

D'autre part, ayant ainsi choisi ou créé des méthodes en vue de les universaliser, l'Internationalisme les utilise de diverses façons. Ou il les place simplement à côté des diverses méthodes nationales, qui continuent alors à s'appliquer dans la mesure où elles ne nuisent pas aux intérêts universels ; ou il supprime radicalement les anciennes méthodes nationales spéciales, pour leur substituer les nouvelles méthodes générales. Les exemples que nous donnerons dans la suite de nos développements, aideront à comprendre les distinctions qui précèdent.

Ayant ainsi analysé l'Internationalisme moderne, dans sa nature intrinsèque et dans ses principes généraux d'action, nous allons en étudier maintenant les manifestations particulières, les créations connues de tous : Expositions, Congrès et Conférences, Sociétés et Associations, organismes administratifs, à caractère universel.

Dans ce chapitre, nous confondrons volontairement l'Internationalisme libre et l'Internationalisme officiel. Nous considérerons l'activité universelle dans son caractère le plus

général, dans ses manifestations les plus diverses, nous réservant de distinguer ensuite, pour l'étudier avec tous les développements qu'elle comporte, l'activité internationale officielle, gouvernementale ; puisqu'aussi bien celle-ci n'est qu'une forme particulière, plus parfaite de celle-là, dont elle est l'aboutissement et la consécration. Nous irons du général au particulier, du moins parfait au plus parfait, suivant l'ordre naturel, et rendant ainsi plus saisissant l'acheminement progressif de l'évolution sociale vers une organisation universelle de forme supérieure.

SECTION II

Les diverses manifestations de l'activité universelle.

§ 1^{er}. — *Les Expositions universelles.*

Une des manifestations de l'Internationalisme qui frappent le plus le public, ce sont bien les Expositions universelles. Elles matérialisent en quelque sorte l'activité mondiale aux yeux de tous, et dans un espace restreint. Elles en révèlent l'existence et l'importance à beaucoup de gens qui ont besoin d'avoir vu pour comprendre et pour croire. Ces vastes musées internationaux sont accessibles aux foules, grâce aux commodités de toutes sortes, en particulier aux facilités de transport, qui sont offertes au public à cette occasion. Elles permettent à tous d'effectuer comme un voyage à travers le monde, de s'instruire sur ce qui se fait dans les diverses parties du globe, sur les mœurs et la vie des différents peuples. Chacun dans sa partie, et sur les questions qui l'intéressent, peut y puiser des enseignements nombreux et utiles. Elles ouvrent à ceux qui les visitent des horizons inconnus, elles éveillent en eux des idées, suscitent des réflexions, provoquent des résolutions. Elles les intéressent à la fois à la vie mondiale et à l'étude des mœurs et des institutions des autres pays, tout en leur permettant de mieux comprendre,

par le rapprochement et la comparaison, les institutions et les mœurs de leur propre pays. Elles contribuent au rapprochement des peuples, en attirant en un même lieu et en mettant en contact des gens de toutes nationalités. Elles révèlent en outre beaucoup de besoins collectifs universels. Pour n'en citer qu'un exemple entre tous, ces Expositions ont fait ressortir d'une façon particulièrement évidente, la nécessité de l'unification internationale des poids et mesures, et contribué très efficacement à la formation, en 1875, de l'Union internationale qui porte ce nom.

De plus, à l'occasion des Expositions, se tiennent de nombreux Congrès, qui choisissent de préférence cette circonstance pour leur réunion. Car leurs travaux sont facilités par l'attrait puissant que constitue pour leurs membres l'Exposition elle-même. Celle-ci leur offre d'autre part, dans chacune des matières spéciales dont ils s'occupent, d'intéressantes leçons de choses, de nombreux exemples pratiques, qui facilitent leurs recherches. Souvent aussi, à l'occasion de ces Expositions, les Administrations des pays où elles se tiennent mettent à la disposition des organisateurs des Congrès une organisation commune, des services généraux communs, et aussi des locaux, pour faciliter leur réunion et leurs travaux.

Au point de vue juridique, la question a été posée, de savoir si les Expositions universelles représentées par les Commissions placées à leur tête, devaient être considérées comme des personnalités internationales et jouir du bénéfice de l'exterritorialité. Il paraît n'en être pas ainsi : car il n'existe à ce sujet aucune convention diplomatique ; les Expositions ne font même pas l'objet d'une entente générale préalable avec les Gouvernements étrangers ; et de plus les actes qui les constituent n'indiquent aucunement chez le législateur la pensée d'abdiquer son droit de souveraineté sur les emplacements qui leur sont affectés.

On a soutenu aussi que les membres des Commissions étrangères, aux Expositions, devaient jouir, à titre de repré-

sentants officiels de leurs Gouvernements, des immunités diplomatiques, et du privilège de juridiction. Le Tribunal de la Seine a rendu, le 29 janvier 1868, un jugement en sens contraire. Il a décidé que, les Commissions étrangères représentant simplement les intérêts de leur pays auprès d'une entreprise d'intérêt privé, leurs membres ne sauraient être considérés comme des délégués officiels de leur Gouvernement, ni revêtir par suite le caractère d'agents diplomatiques.

Si tel paraît être généralement le droit pratiqué, cela ne veut pas dire qu'il n'y aurait pas avantage à ce qu'il en fût autrement. Nous estimons au contraire qu'il serait utile que des Conventions générales fixent le caractère international des Expositions, ainsi que le caractère et la situation des Commissions et de leurs membres ; en même temps d'ailleurs que des règles communes relatives à l'organisation intérieure, au fonctionnement des Expositions, et à la protection des étrangers exposants et des produits exposés.

A ces derniers points de vue, les Expositions universelles sont régies par la loi locale des pays où elles se trouvent. Elles font toujours l'objet d'un règlement général qui détermine, d'une part, les facilités et les avantages offerts aux exposants, et d'autre part les obligations et formalités qui leur sont imposées ; ce règlement constitue en quelque sorte le code de leurs rapports avec l'Administration. C'est ainsi que le Décret du 4 août 1894 portait Règlement général pour l'Exposition universelle de Paris, en 1900.

Une disposition de ce Règlement rappelait sommairement les droits et immunités que les exposants tenaient de la loi du 23 mai 1868, en ce qui concerne la protection des œuvres susceptibles de brevet, et non brevetées avant l'ouverture de l'Exposition. En vertu de cette loi, celles-ci donnaient lieu à la délivrance par l'Administration préfectorale, d'un certificat provisoire, descriptif de l'objet déposé, qui assure à celui qui l'obtient, tous les droits que lui conférerait un brevet d'invention ou un dépôt légal de dessin de fabrique, à dater du jour de l'admission jusqu'à la fin du troisième mois

suivant la clôture de l'Exposition, sans préjudice d'ailleurs du brevet que l'exposant peut prendre ou du dépôt qu'il peut opérer avant l'expiration de ce délai.

L'Administration décline généralement toute responsabilité en ce qui concerne les risques d'incendies et d'accidents dont peuvent souffrir les objets exposés. Elle est amenée parfois cependant, notamment pour les sections rétrospectives en 1900, à prendre sur elle le soin d'assurer ces objets, devant la difficulté pour elle de constituer ces musées.

Elle repousse de même, en principe, toute responsabilité pour les vols et détournements qui peuvent être commis, dans les salles d'exposition, au détriment des exposants. Mais elle s'engage d'autre part à organiser une surveillance générale destinée à prévenir ces délits. En dehors de cette surveillance générale, les Comités particuliers d'installation, les délégués des Administrations publiques et les commissaires étrangers pourvoient à la surveillance particulière des salles qui les intéressent ; et les gardiens qu'ils y préposent doivent être agréés par la Direction générale de l'Exposition. Il en était ainsi à l'Exposition de Paris, en 1900.

Le Décret du 28 juillet 1894, dont les dispositions furent intercalées dans le Règlement général, fixait le régime spécial dont devaient bénéficier les exposants dans leurs rapports avec la douane et les contributions indirectes. Au point de vue de la douane, notamment, les locaux de l'Exposition étaient considérés comme un entrepôt réel. Un service spécial de douanes prenait en charge les produits étrangers, conformément aux règles générales de l'entrepôt. Les objets fabriqués à l'intérieur de l'Exposition avec des matières étrangères importées sous le régime de douane, n'étaient assujettis, en vertu de ce décret, qu'aux droits afférents à la matière première mise en œuvre.

La loi du 30 décembre 1899, relative à la protection de la propriété industrielle pour les objets admis à l'Exposition, suspendait, en faveur des exposants, l'application de certaines dispositions législatives sur la propriété industrielle,

afin de faciliter leur participation, par la perspective d'avantages particuliers. Elle interdisait notamment la saisie réelle des produits contrefaits ou portant des marques ou des indications prohibées ; et elle n'autorisait qu'une saisie par description des objets exposés, à l'intérieur même de l'Exposition. En cours de transport, sur le territoire français, cette saisie même ne pouvait être effectuée, tant au départ qu'à l'arrivée, que dans le cas où le saisissant était protégé dans le pays du saisi.

En ce qui concerne la déchéance de brevet pour non exploitation, cette même loi assimilait la présence d'une invention dans les locaux de l'Exposition, à l'exploitation du brevet, et interrompait la prescription, jusqu'à la clôture de l'Exposition ou à un ordre antérieur d'enlèvement.

Elle levait aussi la prescription de la loi du 5 juillet 1844, modifiée par celle du 31 mai 1856, qui interdit, sous peine de déchéance, à tout industriel étranger breveté en France, l'introduction d'objets fabriqués au dehors et semblables à ceux qui sont garantis par le brevet ; à condition toutefois que les produits fussent réexportés dans un délai de trois mois après la clôture de l'Exposition ou un ordre antérieur d'enlèvement (1).

Pour conclure, en ce qui concerne les Expositions universelles, nous estimons que ce sont des institutions très utiles et très profitables à tous. On les a bien souvent critiquées et dénigrées ; on leur a même appliqué le terme méprisant de foires, et on a dit que c'étaient de vaines exhibitions, dont il ne restait rien. C'est qu'on a eu le tort de demander à ces manifestations mondiales plus qu'elles ne pouvaient donner. Il n'en est pas moins vrai qu'au point de vue auquel nous plaçons, ce sont des institutions très intéressantes. Elles constituent un facteur important de l'Internationalisme, et méritent à ce titre qu'on les favorise et qu'on les multiplie.

(1) Cf. Alfred PICARD : *Rapport général sur l'Exposition de 1900.*

§ 2. — *Les Congrès internationaux.*

Un Congrès est une assemblée importante de personnes délibérant sur des intérêts communs : intérêts matériels, intellectuels ou moraux. Quand ces intérêts ont une portée internationale, et que la réunion est ouverte à des gens de tous pays, on dit que le Congrès est international.

Le terme de Congrès désigna uniquement, à l'origine, des assemblées officielles de diplomates délibérant sur des questions politiques. La plupart des grands traités internationaux qui ont été signés dans les derniers siècles de notre histoire ont été précédés de Congrès, au sein desquels ils ont été élaborés. Ce furent par exemple, les traités de Westphalie (1648), d'Aix-la-Chapelle (1668), de Nimègue (1678), de Ryswick (1697), d'Utrecht (1713), d'Aix-la-Chapelle (1748), de Radstadt (1797), de Vienne (1815), de Paris (1856), de Berlin (1878).

Des négociations nombreuses et importantes ont été effectuées aussi, entre les divers États, au sein des Conférences diplomatiques. Quoiqu'il n'y ait, en droit, aucune différence précise entre les Congrès et les Conférences, ces deux genres d'Assemblées publiques se distinguent cependant, en fait, par la forme et par le fond.

En ce qui touche à la forme, les Congrès comportent généralement plus de solennité que les Conférences ; ils sont le plus souvent composés des ministres des Affaires étrangères des États participants, souvent même des souverains les ont illustrés de leur présence. Tandis que les Conférences diplomatiques sont des réunions de ministres plénipotentiaires, présidées d'ordinaire par le ministre des Affaires étrangères du pays où elles siègent.

Mais les Congrès et les Conférences se différencient surtout par la nature et l'importance des intérêts en jeu ; les différences de forme ne sont, au surplus, qu'une conséquence, et une manifestation des différences de fond. En effet, tandis que les Congrès ont à traiter le plus souvent de questions générales, d'intérêts politiques à régler entre un groupe

d'États, notamment après une période de guerre, les Conférences ont plutôt pour objet la solution de questions spéciales, d'intérêts administratifs ou juridiques, entre un groupe d'États ou l'ensemble des États. Nous aurons à en citer, par la suite, de nombreux exemples.

Parfois, d'ailleurs, des Congrès ont eu pour préliminaires des Conférences qui ont préparé leurs travaux, et facilité leur réunion. Parfois aussi ils ont été suivis de Conférences, qui ont réglé des points particuliers qu'ils n'avaient pas solutionnés, ou pris des mesures pour assurer leur exécution et l'application des principes par eux posés.

Quoi qu'il en soit, ces Congrès et Conférences diplomatiques sont les Assemblées publiques officielles des États. A côté d'eux, et au-dessous d'eux, il y a les Congrès libres, aujourd'hui en grand nombre, qui sont des Assemblées composées en tout ou en partie de particuliers ou de personnes morales privées.

Le premier Congrès international libre paraît aussi avoir été réuni à Londres, en 1843. Jusqu'en 1870, le nombre des réunions de cette nature ne fut pas considérable ; mais il alla en augmentant : de 1871 à 1880, on en compte 150 environ ; de 1881 à 1890, près de 300 ; de 1891 à 1900, plus du double ; et, dans la dernière décade, ce nombre paraît devoir dépasser 800. On voit par là la faveur qui s'est attachée à ce genre de réunions, et qui en fait dès aujourd'hui un mode normal et nécessaire de l'activité internationale.

Un Congrès universel est donc une réunion de gens de tous pays, ayant les mêmes besoins à satisfaire, les mêmes intérêts à défendre, les mêmes questions à étudier, et qui délibèrent sur ces besoins, sur ces intérêts, sur ces questions. Cette réunion est ouverte, soit à tous ceux qui désirent y participer, ou à ceux qui justifient d'un intérêt quelconque à y participer, soit seulement aux délégués des groupements nationaux des divers pays. D'une façon générale, pour remplir son but, le Congrès doit contenir dans son sein le plus d'éléments possible de discussion, les représentations les plus diverses, les plus nombreuses, des intérêts en jeu. Et pour cela, il doit

être ouvert au plus grand nombre de personnes possible. Aussi la plupart des Congrès sont-ils tout à fait publics, la seule condition à remplir généralement pour y prendre part étant de se faire inscrire au préalable, souvent aussi de verser en même temps une cotisation destinée à couvrir les frais d'organisation et de publication des comptes rendus. On peut d'ailleurs distinguer, et on distingue souvent, parmi les congressistes : de simples auditeurs, des membres ayant seulement voix consultative, et des membres ayant voix délibérative.

L'importance numérique des Congrès universels varie beaucoup suivant l'importance, la généralité, le degré d'universalité des intérêts en jeu, et aussi, le plus souvent, suivant la personnalité, la valeur, l'activité, le savoir-faire des promoteurs et des organisateurs. On constate, d'une façon générale, que cette importance tend à augmenter chaque jour, ce qui est une preuve nouvelle de l'extension croissante du mouvement internationaliste et de l'intérêt chaque jour plus grand que l'on porte aux questions internationales. On voit de nos jours de ces réunions qui réussissent à grouper, comme l'a fait le Congrès de Chimie appliquée, de Londres (1909), plus de 9.000 membres. Moscou avait déjà vu 7.000 congressistes réunis à un Congrès international de médecine.

Les questions qui font l'objet des Congrès universels peuvent être des questions d'une portée très générale, intéressant le genre humain dans son ensemble et dans chacun de ses membres, par exemple des questions d'hygiène publique, d'économie sociale, d'éducation populaire, etc. Ce peuvent être au contraire des questions très spéciales, n'intéressant qu'une catégorie bien déterminée de personnes de tous pays ; tels sont les Congrès internationaux de médecins, de chirurgiens, d'archéologues, d'architectes, de pêcheurs, etc., etc.

Il serait d'ailleurs impossible d'énumérer les questions qui sont susceptibles de faire l'objet d'un Congrès, car la liste en est indéfinie. Les Congrès s'intéressent à tout, s'occupent de tout, délibèrent sur tout. Toute manifestation de l'activité

universelle, de quelque nature qu'elle soit, quelque importance qu'elle présente, est susceptible de faire l'objet d'un Congrès international. Il suffit pour cela que la question se pose un jour d'une façon assez nette, assez pressante, qu'il se trouve une ou plusieurs personnes qui la mettent sur le tapis, et qui prennent l'initiative d'une réunion internationale. Cela ne veut pas dire que la motion aboutira, que cette initiative sera immédiatement suivie d'effet; généralement même il n'en sera pas ainsi. Mais une idée exprimée, une démarche faite, ne sont jamais choses vaines. De nouvelles tentatives suivront; la question se précisera, s'imposera chaque jour davantage. Et finalement un Congrès réussira à grouper un nombre de membres suffisant pour faire œuvre utile. Il sera suivi de nouveaux Congrès, de plus en plus importants et efficaces, qui intéresseront à l'œuvre entreprise des gens de plus en plus nombreux.

Les Congrès universels se réunissent dans toutes les parties du monde civilisé, généralement dans les grandes villes d'Europe et d'Amérique. Celles-ci rivalisent de zèle pour leur offrir la plus large hospitalité. Elles organisent des fêtes en l'honneur des congressistes, qui affluent de tous les coins du monde. Car ces réunions sont d'excellentes occasions pour les spécialistes de toutes sortes et de tous pays, de faire des voyages intéressants et instructifs, qui leur font connaître des pays nouveaux, des mœurs et des institutions nouvelles, leur ouvrent souvent des horizons inconnus et de nouveaux champs d'activité, et les mettent en rapports avec les étrangers qui s'occupent des mêmes spécialités qu'eux.

En ce qui concerne leur mode de travail, les Congrès fixent eux-mêmes leur règlement intérieur, la procédure de leurs délibérations, toutes les règles relatives à la présentation de rapports ou de mémoires, au vote, en un mot tout ce qui touche à leur fonctionnement. Certains Congrès qui se réunissent périodiquement adoptent une fois pour toutes un règlement, auquel ils se conforment ensuite à chacune de leurs sessions successives.

Les règlements des Congrès tendent à s'uniformiser dans

le sens de ceux des Assemblées parlementaires. Il est naturel en effet que des règles éprouvées par des Congrès antérieurs et consacrées par l'expérience, soient adoptées de préférence à d'autres par les Assemblées nouvelles. Il s'est ainsi formé des clauses de style, que l'on retrouve dans les règlements de tous les Congrès, et des pratiques coutumières définitivement fixées.

Les Congrès universels, comme les Congrès nationaux, se divisent généralement en plusieurs sections qui se partagent les questions à étudier. Chaque section opère de son côté, après s'être pourvue d'un bureau et de rapporteurs spéciaux. Des rapporteurs généraux résument, condensent les divers rapports spéciaux, et en tirent des conclusions générales qu'ils présentent à l'ensemble du Congrès. Les discussions portent sur des rapports, sur des propositions écrites, sur des motions, que l'on approuve, que l'on amende ou que l'on rejette. Il y a des séances solennelles, principalement des séances d'ouverture et des séances de clôture, généralement ouvertes au public, et destinées à intéresser celui-ci à l'œuvre du Congrès. Elles comportent un appareil particulier ; des discours d'une portée générale y sont prononcés par des personnages de marque, des représentants officiels, des notabilités de l'endroit. Mais le travail sérieux du Congrès se fait, soit dans des séances plénières groupant tous les congressistes, soit dans les séances particulières des sections ou des Commissions.

Le vote se fait tantôt au suffrage universel, tantôt au suffrage collectif, tantôt au suffrage plural. Il est admis d'ordinaire que la majorité lie la minorité ; ce peut être la majorité absolue ou la majorité relative. Parfois un certain quorum est exigé pour la validité du vote. Il n'y a, à tous ces points de vue, aucune règle fixe.

Les décisions des Congrès universels sont de nature très diverse. Ce peuvent être, comme pour tous les autres Congrès : des proclamations de principes, des recommandations de toutes sortes, des définitions, des problèmes posés, des questions proposées à l'étude des intéressés, des décisions, des

résolutions, des règles auxquelles se soumettent volontairement les membres, des réclamations, des vœux ou des démarches à faire auprès de tel Gouvernement, de telle collectivité ou personnalité, ou même des souhaits exprimés sous une forme très vague, et purement platoniques. Ce peut être aussi la création et l'organisation d'une Association internationale permanente, ou d'un organe général ayant pour mission de perpétuer l'œuvre du Congrès, de veiller aux intérêts collectifs et de les administrer.

Les Congrès bien organisés, et qui tiennent à laisser des traces durables de leur œuvre, publient des comptes rendus de leurs travaux. Ceux-ci peuvent comprendre : l'exposé du but et du programme du Congrès, les rapports présentés, l'organisation des bureaux, sections et commissions, les procès-verbaux des séances, les résultats des délibérations, les comptes rendus des séances solennelles et des discours prononcés, des fêtes organisées, et en un mot de tous les faits relatifs au Congrès. Ces actes des Congrès perpétuent l'œuvre des sessions ; ils constituent en outre des sources précieuses d'information et de documentation.

Les Congrès universels font œuvre d'autant plus efficace et durable, qu'ils ont été mieux organisés, mieux composés, mieux dirigés, que leurs travaux, par suite, ont été plus sérieux et plus profitables. Aussi leur importance et leurs résultats sont-ils très variables. Beaucoup n'ont eu aucun effet, n'ont exercé aucune action, n'ont laissé aucune trace ; en un mot, ils ont avorté. D'autres, au contraire, ont fait une œuvre sociale vraiment utile et durable ; ils ont marqué une étape nouvelle, réalisé un progrès considérable dans le domaine qu'ils ont exploré ; ils ont posé des problèmes de première importance, et les ont résolus en totalité ou en partie ; ils ont indiqué des modes d'action, des directions à suivre, des méthodes à appliquer ; ils ont déblayé le terrain, ouvert la voie aux législateurs de tous pays, donnant à ceux-ci des instructions et des documents utiles, leur proposant des projets étudiés, achevés, prêts à être transformés en lois ou en règlements.

§ 3. — *Les Associations internationales.*

Tandis que les Congrès sont des manifestations passagères et temporaires de l'Internationalisme, les Associations internationales en sont les institutions permanentes. Tandis que ceux-là représentent l'Internationalisme délibérant, légiférant sur les intérêts collectifs de l'Humanité, celles-ci constituent l'Internationalisme agissant, se réalisant d'une façon effective et pratique.

L'Association internationale ou universelle est un type absolument nouveau de structure sociale, dont nos pères n'auraient pu concevoir la possibilité, à une époque où le besoin ne s'en faisait pas sérieusement sentir. L'Humanité, de nos jours, a pris conscience de son existence et fait effort pour réaliser ses aspirations. Par l'organe des Congrès, elle a dégagé, étudié ses besoins, ses intérêts généraux, et cherché les moyens propres à les satisfaire ; pour cela, elle a posé des principes, fixé des règles, adopté des méthodes. Mais ce n'était pas suffisant ; ce n'était là qu'une partie de la tâche à accomplir ; il restait à exécuter les décisions de ces Congrès, à leur donner une portée pratique. Pour mener à bien l'œuvre entreprise, il fallait nécessairement créer des institutions permanentes, organisées et agissantes. Ces institutions, ce sont les Associations internationales.

Les Associations internationales sont les créations toutes nouvelles de l'Internationalisme moderne. Elles représentent, chacune dans son domaine spécial, des intérêts universels. Ce sont les véritables éléments constitutifs de l'organisation internationale administrative en formation.

Pour qu'une Association soit *internationale*, dans le sens où nous prenons ce qualificatif, c'est-à-dire *universelle* par tendance, sinon en réalité, elle doit remplir plusieurs conditions :

1° Elle doit d'abord être universelle dans son objet, c'est-à-dire avoir un but intéressant au même titre l'Humanité toute

entière, ou une très grande partie de l'Humanité, ou une catégorie spéciale de gens, dans chaque pays.

2° Elle doit être librement ouverte aux nationaux de tous pays, ou au moins à tous les spécialistes qui s'intéressent à l'objet de l'Association, et comprendre effectivement des membres de divers pays.

3° Elle doit être véritablement organisée, avoir des statuts, des réunions périodiques, des représentants autorisés.

4° Elle doit enfin avoir un but désintéressé, et n'être pas simplement une association lucrative, financière, industrielle ou commerciale.

Peu importe d'ailleurs le nom que l'Association a reçu de ses fondateurs. Que ceux-ci l'aient appelée : société, association, union, fédération, congrès permanent, ligue, institut, office, etc., qu'ils l'aient qualifiée d'internationale ou d'universelle, pourvu qu'elle présente les caractères généraux que nous avons indiqués, on peut la classer parmi les Associations internationales, telles que nous les avons définies.

Il est à désirer cependant, pour la science de l'Internationalisme, et pour la facile compréhension de tous, que cette terminologie arrive à s'unifier. D'autant plus que l'on voit parfois une même institution porter successivement, ou même simultanément, des dénominations diverses. De telles pratiques donnent lieu à des confusions et à des incertitudes regrettables.

Les Associations internationales sont au nombre d'environ 150 dans le monde entier ; leur multiplication considérable dans ces dernières années permet d'espérer pour elles les plus grands développements dans l'avenir.

Comme nous l'avons dit des Congrès internationaux, leurs objets sont de tous ordres : économiques, scientifiques, artistiques, littéraires, religieux, moraux, etc. Mais toutes ont ce point commun, que dans les limites de leurs domaines respectifs, elles cherchent à dégager un terrain d'entente universelle, en vue de réaliser des fins collectives.

On peut distinguer parmi ces Associations trois catégories différentes :

1° Des Associations *libres*, qui constituent la grande majorité. D'origine privée, elles fonctionnent en dehors de toute action gouvernementale, et subsistent par leurs propres moyens. Elles représentent véritablement l'international *self-government*, c'est-à-dire l'Humanité s'organisant elle-même, indépendamment de toute intervention diplomatique.

2° Des Associations *mixtes*, beaucoup moins nombreuses. D'origine privée, comme les précédentes, libres aussi dans leur action, elles sont soutenues cependant par les Gouvernements, qui les voient d'un œil favorable, leur accordent des subventions, et se font représenter à leurs assemblées par des délégués officiels.

Certaines de ces Associations tendent même à devenir officielles, c'est-à-dire à se transformer en Unions internationales diplomatiques, ou tout au moins à faire reconnaître et adopter par les Gouvernements les organes internationaux qu'elles ont créés et organisés, et à leur faire donner le caractère d'institutions internationales officielles. Plusieurs en ont exprimé le désir ; le jour où il se réaliserait, ces Associations pourraient néanmoins continuer à subsister en tant qu'Associations libres ; il se constituerait seulement à côté d'elles une Union ou Association internationale officielle, du genre de celles du troisième groupe, pour la gestion de l'Office, pris en charge par les États. Ceux-ci pour des raisons diverses, notamment et surtout la difficulté d'une entente diplomatique, préfèrent laisser, au moins momentanément, et jusqu'à ce qu'ils aient fait leurs preuves, ces organismes à la gestion d'Associations libres. Mais, comme ils apprécient leur utilité et leurs services, ils les encouragent et les soutiennent par des secours pécuniaires et moraux.

Nous citerons notamment, comme faisant partie de cette catégorie d'Associations internationales mixtes ou subventionnées : l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs, l'Institut international de Bibliographie,

l'Institut colonial international, l'Union interparlementaire de la Paix. Ces Associations ressemblent beaucoup, par leur importance, leur caractère spécial et leur organisation, à celles du troisième groupe, dont nous allons parler.

Si, par leur présence dans les Congrès, par les subventions qu'ils accordent aux Associations internationales libres, les Gouvernements manifestent individuellement l'intérêt qu'ils portent à l'Internationalisme libre ; ils le manifestent d'autre part d'une façon collective par la réunion des Conférences diplomatiques.

Ces Conférences officielles de diplomates, qui se réunissent pour étudier des points particuliers de l'activité internationale mis en lumière par l'Internationalisme libre, sont, en définitive, les véritables intermédiaires, constituent la transition normale entre ce dernier et l'Internationalisme officiel organisé.

3° Enfin des Associations internationales *officielles*, constituées par un groupe d'États qui ont conclu entre eux un pacte d'union sur un objet déterminé, donnant aux autres États non signataires la faculté d'y adhérer ultérieurement. L'administration de ces Associations est confiée à des organismes internationaux institués par les contractants. Si ce ne sont pas les plus nombreuses parmi les Associations internationales, ce sont au moins les plus importantes, les mieux organisées et les plus efficaces, en raison de leur origine et de leur nature. Ce sont celles que nous nous proposons d'étudier en détail dans les chapitres suivants.

Les Associations internationales, qu'elles soient libres, mixtes ou officielles, ont généralement pour origine des Congrès internationaux, qui les ont créées et organisées pour réaliser leur objet et perpétuer leur œuvre. Il arrive cependant mais exceptionnellement, que de tels groupements ont dû directement leur origine à une ou plusieurs initiatives individuelles. Ce fut le cas notamment pour l'Union interparlementaire de la Paix, si importante aujourd'hui, et qui fut fondée le 21 octobre 1888, au Grand Hôtel de Paris, par

l'économiste Frédéric Passy et l'ouvrier Randal Cremer, entourés d'une vingtaine de députés français et d'une douzaine de membres de la Chambre des Communes. Parfois aussi une Association internationale donne naissance à d'autres organisations semblables, par scission ou par création pure et simple ; ou bien une Association nationale, en se développant et en s'étendant à d'autres pays, prend peu à peu le caractère universel.

Les institutions que nous étudions, une fois créées, vivent et se modifient. Elles sont, comme tous les organismes sociaux, soumises à bien des vicissitudes : elles réussissent, prospèrent, se développent ; ou bien, au contraire, végètent, languissent et meurent. Combien en est-il qui, prématurément créées, ne sont pas nées viables, et ont été dès leur origine vouées à un échec certain ! D'autres sont bien venues à leur heure, mais elles se sont constituées dans de mauvaises conditions, elles ont été mal organisées ou mal dirigées, et elles ont avorté. Ces échecs isolés, ces insuccès temporaires et réparables n'arrêtent d'ailleurs aucunement le développement de l'Internationalisme, dont les nombreuses institutions qui vivent et prospèrent suffisent largement à attester la puissance.

La durée contractuelle des Associations internationales est très variable. Beaucoup d'entre elles n'en fixent aucune dans leurs statuts. Les Conventions d'Union entre États fixent une durée généralement assez courte, qui se poursuit d'ordinaire par tacite reconduction. Généralement le retrait d'un ou de plusieurs associés ne met pas fin à l'Association, qui continue à subsister entre les autres associés. Des Associations disparaissent sans qu'un acte positif ait mis fin à leur existence. De toutes manières, leur dissolution pose toujours la question de la liquidation du fonds social, qui est résolue différemment suivant les cas.

Quelle que soit l'importance originaire et la vitalité première des Associations internationales, elles tendent toutes en principe, et par leur nature même, à devenir universelles. Et non seulement elles cherchent à s'étendre au monde entier, mais elles font aussi tous leurs efforts pour monopoliser leur

objet, pour absorber en soi les autres Associations de même nature et de même but. C'est ainsi qu'on voit souvent plusieurs organisations de ce genre se fondre volontairement pour n'en former à l'avenir qu'une seule, ou bien l'une d'entre elles, plus vivace que les autres, les absorber après une lutte plus ou moins longue.

Outre ces deux tendances à l'universalisation et à la monopolisation de leur objet, les Associations internationales manifestent toutes aussi plus ou moins une tendance à l'intégration de cet objet ; c'est-à-dire qu'ayant choisi un domaine déterminé de l'activité sociale, elles tendent à l'occuper dans son ensemble, à l'envisager sous tous ses aspects, à en scruter toutes les parties. Mais, par contre, leur intérêt même les empêche d'en franchir les limites, car leur efficacité dépend de la rigueur avec laquelle elles observent la spécialisation qu'elles se sont primitivement imposée.

L'importance numérique de chacune de ces Associations est naturellement très variable, car elle dépend de causes multiples, entre autres : l'intérêt plus ou moins grand qui pousse les hommes vers l'objet dont elles s'occupent, le degré d'internationalisation que cet objet a atteint, la souplesse avec laquelle il est susceptible de se soumettre à une discussion et à une réglementation internationales, la valeur personnelle des promoteurs, des directeurs et des administrateurs de l'Association.

Quant aux éléments qui entrent dans leur composition, ce sont : soit des individus, soit des groupements ou collectivités, des sociétés, des associations d'importance et d'étendue variables, locales, régionales, mais principalement nationales, publiques ou privées ; soit des États, comme dans les Unions internationales officielles ; soit enfin d'autres Associations internationales.

Le plus souvent, la composition des Associations internationales est à base nationale. Les éléments principaux du groupement sont alors les sections nationales, qui, de leur côté, peuvent consister en une fédération de sections régionales ; celles-ci encore peuvent être des unions de sections

locales. On descend ainsi par degrés d'importance décroissante, jusqu'aux individualités, personnes physiques ou personnes morales, qui constituent les cellules premières de l'organisation.

Ces membres peuvent avoir dans l'Association une situation différente et des droits inégaux. Ce peuvent être, quand il s'agit d'individus, des associés proprement dits, des membres effectifs, titulaires, ou bien de simples correspondants, des membres honoraires, fondateurs, donateurs, etc. Les uns peuvent avoir dans les réunions voix délibérative, tandis que d'autres n'ont que voix consultative. En outre, dans les votes des assemblées, un nombre de voix différent peut être accordé aux délégués des groupements nationaux, suivant l'importance du groupe qu'ils représentent, ou suivant la cotisation versée.

L'existence et l'activité des Associations internationales se manifestent au public : par la tenue de Congrès ; par la publicité que leur donne la presse ; par les comptes rendus qu'elles publient de leurs assemblées générales ; par les publications de toutes sortes, les annuaires, revues, bulletins, qu'elles répandent, soit elles-mêmes, soit par leurs sections nationales ou régionales ; par les services d'information qu'elles mettent à la disposition des intéressés, ou par les Bureaux permanents qu'elles créent pour assurer leur fonctionnement régulier.

Comme nous l'avons remarqué pour les Congrès, les règles qui président à l'organisation et au fonctionnement des Associations internationales, tendent chaque jour à se ressembler davantage ; elles s'unifient en se rapprochant des principes d'organisation des collectivités publiques et, en général, de tous les groupements importants, de quelque nature qu'ils soient. Ces règles sont contenues dans des conventions, arrangements, protocoles, règlements d'exécution, pour les Associations officielles ; dans des statuts, pour les Associations libres.

L'Association internationale est le plus souvent, nous l'avons dit, issue d'un Congrès universel, qui l'a créée et organisée

pour réaliser et perpétuer son œuvre. Le Congrès, organe constituant de l'Association, ne disparaît pas après sa création ; mais il continue à se réunir à intervalles plus ou moins réguliers, à titre de conseil consultatif de l'Association. Il indique à celle-ci, par ses délibérations, la direction générale à suivre ; il la guide dans son action, la seconde dans son œuvre, et lui donne périodiquement une impulsion nouvelle, un élément nouveau d'activité et de durée. Dans les Associations officielles ou Unions internationales, c'est la Conférence générale des Etats de l'Union, dont font partie tous les Etats qui ont signé la Convention ou y ont adhéré postérieurement.

Le Congrès, ou Assemblée générale de l'Association, est proprement l'organe légiférant de celle-ci ; c'est une sorte de Parlement spécial, très largement ouvert, qui donne l'impulsion, la direction générale à l'œuvre, qui possède l'autorité et qui en dispose.

Cependant l'Assemblée générale ne peut elle-même exécuter ses volontés, réaliser l'œuvre et administrer les intérêts de l'Association. Car elle est trop nombreuse, inordonnée, flottante, sans siège fixe, sujette à des changements fréquents, et inapte à tout travail effectif et régulier. Aussi délègue-t-elle ses pouvoirs à une assemblée plus restreinte, à un Conseil exécutif. Celui-ci peut porter des noms divers ; ce peut être un conseil général, un conseil d'administration, un conseil ou comité de surveillance, un comité exécutif ou comité permanent, etc. ; dans les Unions officielles d'Etats, c'est généralement un Comité international permanent de surveillance ou une Commission internationale permanente. Quel que soit d'ailleurs son nom, il est vraiment l'organe exécutif de l'Association. Composé des délégués de chacune des collectivités qui la constituent, d'ordinaire les délégués des sections nationales, ou d'associés élus par tous les membres de l'Association, il en représente la pensée, la volonté. Il est la reproduction en petit, mais très exacte, très adéquate, de l'Assemblée générale, dont il prépare les réunions et exécute les décisions. Il assure le fonctionnement normal et régulier

de l'institution, s'inspirant toujours dans son action de la nature de celle-ci et de son but.

Le Conseil exécutif de l'Association a, dans l'accomplissement de sa mission, des travaux très divers à effectuer : travaux matériels ou travaux intellectuels, correspondance, confection et publication des comptes rendus de ses réunions et de celles de l'Assemblée générale, publication des actes du Congrès, préparation des sessions de ces assemblées, études spéciales sur des questions intéressant l'Association, enquêtes, documents divers à se procurer, à dépouiller, à étudier, renseignements à compiler et à transmettre aux intéressés. Tous ces travaux, lorsqu'il s'agit d'une Association de quelque importance, exigent une organisation spéciale, des services et des employés spéciaux. C'est le cas des Associations internationales officielles, et aussi de plusieurs Associations libres qui, ne pouvant arriver avec un ou plusieurs secrétaires à accomplir toute leur tâche, ont dû organiser à cette fin des services spéciaux et permanents. Nous citerons notamment, en dehors des Bureaux internationaux des Unions d'Etats ; l'Office international du travail, à Bâle, qui sert d'organe permanent à l'Association internationale pour la protection légale des Travailleurs ; les Bureaux de l'Institut international de Bibliographie et l'Office central des institutions internationales, à Bruxelles.

L'Office ou Bureau permanent de l'Association a un siège fixe. Il a à sa tête un Directeur, nommé par le Conseil exécutif avec l'approbation de l'Assemblée générale. Ce Directeur est assisté d'un ou de plusieurs secrétaires, et du personnel nécessaire au fonctionnement des services communs. Tous ces fonctionnaires sont rétribués sur les fonds de l'Association. Les employés subalternes sont sous l'autorité du Directeur, qui est lui-même sous la surveillance directe du Conseil exécutif.

L'Office permanent a pour fonction générale de préparer les sessions des Congrès et des Assemblées générales, de les convoquer, de publier les comptes rendus de leurs délibérations, d'en exécuter les décisions. Il procède aussi à des en-

quêtes, à des recherches et à des travaux de longue haleine. Il assure parfois un service régulier d'information, à l'usage des membres de l'Association ou du public. Il sert de lien permanent entre les membres de l'Association, dont il est par excellence l'organe agissant, et qui attend de sa bonne organisation et de son fonctionnement régulier le succès de l'œuvre qu'elle a entreprise. Nous analyserons en détail la nature et le rôle de cet organe important de l'Internationalisme, quand nous étudierons le fonctionnement des Bureaux internationaux des Unions d'Etats.

Certaines Associations ont en outre des commissions spéciales auxquelles elles confient des études et des travaux particuliers, et des comités techniques qui ont un rôle consultatif, et aux connaissances spéciales desquels elles ont recours en cas de besoin. -

En résumé, une Association internationale normalement organisée comporte : un Congrès périodique ou Assemblée générale, un Conseil exécutif et un Office permanent. Nous retrouverons ces divers organes quand nous traiterons spécialement des Associations internationales officielles, des Unions d'Etats.

Les diverses institutions issues du mouvement internationaliste, bien que constituées séparément, presque toujours indépendamment les unes des autres et dans des buts spéciaux distincts, sont appelées cependant à établir entre elles des rapports. Procédant toutes des mêmes besoins généraux d'entente universelle et d'action commune, obéissant aux mêmes lois, ayant nécessairement entre elles de nombreux points de contact, elles ne sauraient se dispenser d'une étroite et constante collaboration.

Si les Associations internationales, créées et organisées séparément, continuaient à vivre isolées, s'ignorant réciproquement, n'ayant entre elles aucun rapport, il en résulterait pour l'activité universelle une grande déperdition de forces. Car l'expérience des unes ne servant pas aux autres, celles-ci seraient exposées aux mêmes tâtonnements et aux mêmes fautes que celles-là. Il y aurait en outre beaucoup de doubles

emplois, beaucoup de travaux effectués en pure perte, que seule une action concertée peut éviter.

Il faut que les Associations dont les objets sont voisins sachent s'entendre pour délimiter par une entente commune leurs domaines respectifs, de façon à ce que chacune d'elles ne soit pas exposée à empiéter sur le champ d'action de ses voisines ; car si elle est en principe particulièrement apte à gérer les intérêts spéciaux dont elle s'est chargée, elle l'est moins en ce qui concerne les autres, qu'elle doit laisser par conséquent à de plus compétentes qu'elle. Y a-t-il des terrains mixtes, des matières qui intéressent à la fois plusieurs Associations ? Eh bien, celles-ci s'entendront, soit pour les étudier chacune à son point de vue particulier, soit pour les étudier en commun. Elles pourront organiser des réunions communes, des Congrès mixtes ou simplement simultanés, ou encore des séries de Congrès dont les programmes seront combinés et qui se tiendront en rapport les uns avec les autres. En outre, les comités d'organisation de ces Congrès pourront agir de concert, au besoin même se confondre ; certains frais pourront être partagés, des services communs organisés ; il en résultera une économie considérable de temps, de peine et d'argent.

Les Associations internationales doivent se communiquer les unes aux autres les renseignements de toute nature qui peuvent leur être utiles. Ce sont des services réciproques qu'elles peuvent très facilement se rendre, et qui seront profitables à toutes. Les travaux exécutés par les unes peuvent très souvent servir à plusieurs autres, et il serait vraiment regrettable que chacune d'elles fût obligée de les refaire pour son propre compte. Les mêmes enquêtes, les mêmes recherches, les mêmes statistiques, les mêmes documents, les mêmes observations et les mêmes expériences sont souvent susceptibles d'être envisagés, étudiés, analysés à des points de vue très différents. Ce qui s'impose alors aux Associations internationales, c'est de s'entendre pour faire en commun ou pour confier à l'une d'elles le travail qui doit

être utile à toutes. Elles l'exécuteront ainsi dans les meilleures conditions possibles d'économie, d'exactitude et de perfection.

Quand une Association internationale se trouve en présence d'une question qui sort des limites de sa compétence, pourquoi ne s'adresserait-elle pas, au lieu de faire effort pour la résoudre elle-même, à une autre Association qui s'occupe précisément de cette question, et dont le concours peut lui être précieux ? Pour ne citer qu'un exemple : une Association a besoin de connaître ce qui a été publié sur une matière spéciale ; qu'elle s'adresse à l'Institut international de Bibliographie, à Bruxelles, qui s'est donné pour mission de compiler et de centraliser la bibliographie universelle. Mais en retour, et par une juste réciprocité, il faut que chaque Association internationale se fasse un devoir de transmettre au dit Institut la bibliographie particulière de la matière qui la concerne. Ce sera pour elle la façon la plus logique et la plus utile à la fois, de s'acquitter envers lui, pour les services qu'il lui a rendus. De même, chaque fois qu'une Association internationale a besoin, pour la réalisation d'un vœu, d'un projet, du concours d'une autre Association, elle ne doit pas hésiter à recourir à celle-ci, à charge de lui rendre un service semblable la première fois que l'occasion s'en présentera.

Les Associations internationales, qu'elles soient libres ou officielles, tendent toutes, par des voies et des moyens divers, à un but unique, qui est la satisfaction des intérêts collectifs de l'Humanité. Il est donc naturel et nécessaire qu'elles s'unissent et combinent leur action, pour faire de leurs organisations spéciales multiples une organisation universelle unique, sagement constituée, et travaillant méthodiquement et sûrement à l'administration des intérêts généraux.

On l'a compris en Belgique. En 1907 a été créé à Bruxelles un *Office central des Institutions internationales*, dont le but est : 1° d'établir un centre pour faciliter leur action et leurs travaux aux institutions qui poursuivent des buts internationaux ; 2° d'étudier les questions d'organisation, de coordination des efforts, d'unification des méthodes, en ce qu'elles

ont de commun ou d'analogie pour les diverses institutions ; 3° de créer la coopération entre les institutions, notamment pour l'information, la documentation et l'extension des relations. Cet Office central des Institutions internationales est lui-même en rapports-étroits avec l'Institut international de Bibliographie, qui a aussi son siège à Bruxelles. Celui-ci lui facilite dans une très large mesure l'accomplissement d'une des tâches principales qu'il s'est imposées : la documentation générale et complète en matière d'Internationalisme.

L'Office central s'efforce de constituer un répertoire documentaire de l'Internationalisme, groupant sur la matière des documents originaux de toutes sortes, ainsi qu'une Bibliographie collective des institutions internationales, qui permettra de faire connaître les publications de celles-ci et de les mettre à la portée de tous. Il estime qu'il serait utile aussi d'organiser une Librairie collective, pour faciliter la vente de ces publications. Et il préconise la création d'un Musée général de l'Internationalisme.

L'Office central des Institutions internationales publie, avec la collaboration de l'Institut international de Bibliographie, l'*Annuaire de la Vie internationale* (1). Cette publication, qui renseigne d'une façon générale sur tous les faits de l'Internationalisme, permet de constater avec quelle étonnante rapidité le mouvement d'internationalisation, d'origine si récente, s'est développé de nos jours.

Enfin, une dernière tâche de l'Office central est d'organiser périodiquement un Congrès mondial des Associations internationales. La première Assemblée de ce genre s'est réunie cette année à Bruxelles, à l'occasion de l'Exposition universelle qui s'est tenue en cette ville.

L'Office central des Institutions internationales a entrepris une œuvre très belle, humaine dans toute la force du terme.

(1) L'*Annuaire de la Vie internationale* donne *in extenso* la plupart des Conventions et Règlements qui servent de base aux Institutions internationales officielles, et la plupart des statuts des Institutions internationales libres. Il énumère en outre les travaux publiés par beaucoup de ces Associations. Nous avons puisé nous-même dans cet Annuaire beaucoup de renseignements utiles.

Son origine récente ne lui a permis encore que de faire ses premiers pas dans la voie splendide où il s'est engagé ; mais nous ne doutons pas qu'il saura se montrer à la hauteur de sa tâche, et que son action contribuera dans une large mesure à l'organisation de l'Internationalisme pacifique. Le programme qu'il a adopté est très vaste ; ce n'est qu'avec beaucoup de temps, d'efforts et de patience qu'il arrivera à le remplir. Mais si la tâche n'est pas aisée, le succès n'en sera que plus beau. Ce programme est aussi le nôtre, et nous désirons ardemment sa réalisation la plus complète et la plus rapide, pour le plus grand bien de l'Humanité.

SECTION III

L'Internationalisme et les législations.

Ce vaste mouvement d'internationalisation que nous venons de décrire produit au point de vue législatif des effets nombreux, plus ou moins directs et précis. Les Associations internationales ne peuvent toujours par leurs propres moyens réaliser leur œuvre d'une façon complète. Les Associations officielles, les Unions d'Etats, se résolvent en des engagements précis de la part des Gouvernements des Etats qui les composent. Ceux-ci prennent, chacun de son côté, les mesures législatives et administratives nécessaires pour assurer l'exécution des décisions prises en commun et la défense des intérêts généraux. Quant aux autres Associations, d'initiative privée, elles doivent très souvent s'adresser, pour atteindre leur but, aux pouvoirs législatifs des divers pays. L'activité internationale tend donc, dans une très grande mesure, à influencer dans un sens déterminé les législations nationales, afin de les mettre en harmonie avec les aspirations générales, avec les besoins universels. Cette action législative s'exerce pratiquement de plusieurs façons.

Les Associations internationales peuvent se donner pour mission de recueillir et compiler des renseignements, de

dresser des statistiques générales, que les Gouvernements ne peuvent se procurer eux-mêmes, et dont la connaissance est nécessaire pour qu'on puisse légiférer sciemment et utilement sur une matière déterminée. Elles dressent même parfois des projets complets, détaillés, très sérieusement étudiés, et prêts à prendre la forme de lois et de règlements. Le législateur, ainsi documenté et édifié, pourra, sur des bases sûres et avec des matériaux suffisants, procéder à la réglementation nécessaire.

C'est le rôle que joue, en particulier, l'Association internationale pour la protection légale des Travailleurs. Elle procède, par le moyen de son Office de Bâle et de ses sections nationales, à de vastes enquêtes sur des questions spéciales concernant le travail dans les divers pays du monde. Quand ces enquêtes sont achevées, qu'une question est sérieusement et profondément étudiée, elle communique le résultat de ses travaux à un ou plusieurs Gouvernements, qu'elle invite à établir une Convention internationale pour donner à la matière la réglementation désirable. C'est en grande partie à ses efforts qu'est due la législation internationale du travail ou droit international ouvrier, qui est une nouveauté de notre époque.

Nous trouvons des manifestations de cette action dans trois ordres de faits : 1° conclusion de traités de travail ; 2° conventions générales issues des deux Conférences diplomatiques tenues à Berne en 1905 et 1906 : l'une relative à l'interdiction du travail de nuit des femmes dans l'industrie, l'autre à l'interdiction de l'emploi du phosphore blanc dans la fabrication des allumettes ; 3° résolutions votées dans les derniers Congrès tenus par l'Association, à Genève en 1906, à Lucerne en 1908.

Le traité de travail est vraiment une innovation du xx^e siècle. Le premier, et aussi le plus complet de cette catégorie, est le traité franco-italien du 15 avril 1904, complété par les arrangements des 20 janvier et 9 juin 1906. Il a depuis servi de modèle à plusieurs autres, qui tous ont reproduit sa carac-

téristique principale, le principe qui est à sa base, celui de la réciprocité.

Les traités de travail, et en particulier le traité franco-italien, s'attachent à régler d'une façon équitable et autant que possible uniforme, dans les pays signataires, les questions de prévoyance et d'assistance, de législation du travail des enfants et des femmes, d'inspection du travail, et autres questions importantes intéressant au plus haut point les travailleurs de tous pays.

« L'apparition de ce type nouveau de traité (type social), dit M. P. Pic, souligne l'importance acquise dans les préoccupations des gouvernants, par les problèmes du travail, trop longtemps considérés comme indignes de retenir l'attention des diplomates.

« Si le droit international ouvrier, gage de paix sociale, et même de paix internationale, n'est pas encore une réalité, du moins les assises de l'édifice projeté sont-elles solidement posées. Il appartient aux Congrès futurs et aux Conférences diplomatiques nouvelles qu'ils ne manqueront pas de provoquer, de poursuivre l'œuvre si brillamment inaugurée (1). »

L'Association internationale pour la protection légale des travailleurs, outre ses sections nationales déjà nombreuses, comporte aussi des sections régionales. Nous citerons comme exemple l'Office social de Lyon, constitué les 3 février et 10 mars 1903. Cet Office s'est donné pour mission : d'établir un lien entre toutes les personnes que préoccupent les questions économiques et sociales ; de mettre à la disposition de ses adhérents un local, et une bibliothèque spécialement documentée, pour faciliter et développer l'étude de ces matières ; de procéder à des enquêtes sur des questions ouvrières et sociales d'une importance particulière ; de pratiquer les différents modes d'action sociale, en utilisant les organisations existantes. Il contribue ainsi, par ses travaux,

(1) *Traité de législation industrielle*, 1908, de P. PIC, professeur de Droit international public et de législation industrielle à la Faculté de Droit de Lyon.

ses études et son action, à réaliser le but de l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs, et à préparer la législation internationale ouvrière de l'avenir.

Plusieurs questions importantes ont été mises à l'étude par l'Association, dans le but de préparer de nouvelles Conventions internationales. Dans son dernier Congrès, tenu à Lucerne du 28 au 30 septembre 1908, elle a pris des résolutions en faveur de la réglementation du travail des enfants et des adultes, de la répression des abus inhérents au travail à domicile, de la préservation des poisons industriels, de l'internationalisation des assurances sociales.

La question particulièrement grave du chômage a fait l'objet d'une Conférence internationale qui s'est réunie à Paris du 18 au 21 septembre dernier, sous le patronage officiel du Gouvernement français.

Au lieu de prendre ainsi une part active et directe à la législation internationale, les Associations peuvent se contenter d'exprimer de simples vœux, qu'elles adressent soit à tous les Etats, soit à tel ou tel d'entre eux, dont la législation se trouve en retard sur un point donné. Ces vœux ne restent pas toujours platoniques ; ils provoquent souvent un mouvement d'opinion dans le sens indiqué, la presse s'en mêle, des influences diverses s'exercent ; finalement un ou plusieurs députés prennent en mains l'affaire, et déposent un projet de loi devant leur Parlement.

L'influence exercée par l'activité internationale sur les législations se manifeste aussi pour une large part, et d'une façon plus ou moins indirecte, par l'état d'esprit qu'elle crée, par les besoins qu'elle fait connaître, par l'unification morale, intellectuelle, économique, qu'elle révèle, qu'elle facilite, qu'elle accentue, et qui se traduit bientôt un peu partout par une tendance à l'unification juridique. Car la loi suit toujours de près ou de loin l'évolution de la matière sociale qu'elle régit, et tout changement dans la vie et dans les mœurs d'un pays se traduit finalement par un changement correspondant dans le Droit de ce pays. Le Droit est une représentation particulière, adéquate, de la Société en un lieu

donné et à un moment donné. Il est donc naturel que toute manifestation nouvelle de l'activité internationale se traduise par une modification du Droit dans le même sens, c'est-à-dire dans le sens de l'internationalisation.

Le Droit privé ne subit pas seul l'influence unificatrice de l'Internationalisme actif ; le Droit public est soumis à la même impulsion, qu'il s'agisse du Droit public national ou du Droit public international. Le Droit administratif, le Droit pénal, le Droit constitutionnel lui-même, doivent une bonne part de leurs progrès, dans les divers pays du monde, à l'action des Congrès internationaux et des Associations internationales, qui mettent en rapports les sociologues, les juristes, les criminalistes, les hommes politiques du monde entier. Ceux-ci, dans ce contact et ces rapports réciproques, sont amenés à modifier leurs idées, à changer leurs méthodes suivant les exemples qu'ils voient, les faits qui leur sont révélés, les influences qu'ils subissent.

Cette collaboration constante des intéressés à la législation universelle, par le moyen des Associations internationales et des Congrès, est même absolument nécessaire. Car les lois ne sont bonnes que lorsqu'elles rencontrent le consentement de ceux qui sont appelés à les subir, mieux encore, lorsque ceux-ci ont coopéré à leur élaboration. Alors seulement elles répondent parfaitement aux besoins à satisfaire, et sont susceptibles de produire un effet utile.

De même que les Gouvernements, dans leur législation interne, doivent toujours s'inspirer des idées et des vœux exprimés par les intéressés dans leurs assemblées et leurs groupements de toutes sortes ; de même, en matière internationale, ils ne doivent légiférer qu'après avoir pris conseil auprès des Associations internationales autorisées, qui, chacune dans son domaine propre, constituent véritablement la représentation des intérêts généraux.

SECTION IV

L'Internationalisme et les Gouvernements.

En étudiant, dans le présent chapitre, les manifestations diverses de l'activité internationale, nous avons jusqu'ici confondu dans un même tableau d'ensemble l'action officielle et l'action privée. Ces deux modes de l'Internationalisme agissent parallèlement, souvent même de concert. Nous voyons d'une part des Congrès, des Associations, des Offices à caractère privé ; d'autre part des Conférences, des Unions, des Bureaux à caractère officiel. Les premiers représentent l'Internationalisme libre, les seconds l'Internationalisme officiel, gouvernemental. C'est de ce dernier que nous allons nous occuper exclusivement dans les chapitres suivants. Mais auparavant il est utile que nous mettions en évidence les nombreux points de contact qu'ont entre eux ces deux modes distincts de l'activité internationale, les rapports étroits et constants qui les unissent, et que nous nous demandions s'il n'y aurait pas lieu d'augmenter ces points de contact, de multiplier ces rapports, de les préciser sur certains points, et de les régulariser.

Les Gouvernements ne voient pas, ils ne sauraient voir d'un œil indifférent les diverses manifestations de l'Internationalisme. Ils doivent bien reconnaître, quel que soit leur scepticisme, et malgré leurs conceptions souvent très étroites de l'évolution sociale, la valeur et l'importance de ce mouvement nouveau, la force qu'il est capable de déployer, les effets qu'il est susceptible de produire. Ils sont sollicités de toutes parts, entraînés presque malgré eux dans ce courant puissant et rapide auquel rien ne résiste. Entre la force du vieux Nationalisme outrancier qui les enchaîne et les retient par les liens puissants de ses principes surannés, et la force nouvelle de l'Internationalisme jeune, plein de vie et de promesses, ils restent étonnés, craintifs, hésitants. Et tandis qu'ils font à celui-ci, de plus ou moins bon cœur, quelques

concessions obligatoires, ils se cramponnent désespérément à celui-là. C'est l'éternelle lutte du passé et du présent, de ce qui fut et de ce qui doit être. Suivant la nature et le tempérament de chacun, et aussi suivant son degré de développement, cette lutte se traduit tantôt en faveur du Nationalisme d'hier, tantôt en faveur de l'Internationalisme d'aujourd'hui et de demain.

Toutefois, quelle que soit la lenteur avec laquelle elle se produit, quelles que soient les difficultés qu'elle rencontre, la collaboration gouvernementale à l'Internationalisme libre est aujourd'hui un fait constant, qui se manifeste de plusieurs façons.

Aux grands Congrès qui réunissent dans nos villes d'Europe et d'Amérique les sommités scientifiques du monde entier, ou aux Assemblées générales des grandes Associations internationales, les Gouvernements sont invités à se faire représenter, et beaucoup d'entre eux y envoient des délégations officielles, composées d'hommes politiques ou de fonctionnaires de tous ordres. Ces délégués assistent aux réunions, soit à titre de membres effectifs et participants, soit seulement à titre d'auditeurs et sans voix délibérative.

Nous pouvons citer, parmi les plus récents : la 5^e Assemblée générale de l'Association internationale pour la protection légale des Travailleurs, qui s'est tenue à Lucerne, du 28 au 30 septembre 1908, et à laquelle ont assisté les représentants officiels de 18 Gouvernements ; le Congrès international pour la répression des fraudes alimentaires et pharmaceutiques, plus communément appelé « Congrès de l'aliment pur », réuni à Genève du 8 au 12 septembre 1908, et pour lequel 19 Etats ont répondu à l'appel de l'Association internationale de la Croix-Blanche, que leur avait transmis le Conseil fédéral suisse ; le premier Congrès international du froid, tenu à Paris du 5 au 10 octobre 1908, où plusieurs Etats étaient officiellement représentés, et qui s'est ouvert dans le grand amphithéâtre de la Sorbonne, sous la présidence de M. Ruau, ministre français de l'agriculture ; le premier Congrès international de la route, ouvert solennelle-

ment deux jours après, dans la même ville et dans le même lieu, sous la présidence de M. L. Barthou, ministre des travaux publics. Ce dernier Congrès, d'une grande importance, a été convoqué sur l'initiative même du Gouvernement français. Tous les Etats européens et les Etats-Unis y ont étudié de concert, par l'organe de leurs délégués, et avec de nombreuses et hautes personnalités du monde sportif et du monde savant de tous pays, le grave problème de l'aménagement des routes et de leur adaptation aux nouveaux modes de locomotion.

Comme nous venons de le voir, des Congrès universels ont été présidés par des ministres d'État, qui y représentaient officiellement leur Gouvernement, et y ont prononcé, principalement aux séances d'ouverture, des discours importants qui sont de véritables professions de foi en faveur du mouvement internationaliste. Ils ont exprimé des vœux pour la prospérité de l'œuvre qui faisait l'objet du Congrès, et ont assuré ses promoteurs de l'appui moral et financier de leur Gouvernement.

Nous pouvons citer encore à ce propos : le discours prononcé au nom du Gouvernement français par M. Ruau, ministre de l'agriculture, au premier Congrès de l'aliment pur, dont nous avons déjà parlé ; la présidence officielle de M. Cruppi, ministre du commerce et de l'industrie, représentant aussi le Gouvernement français, à la séance d'ouverture du deuxième Congrès international d'éducation populaire, à Paris, dans le grand amphithéâtre de la Sorbonne, le 1^{er} octobre 1908 ; le discours très intéressant prononcé au nom du Gouvernement allemand par M. le Chancelier de Bülow, à la séance d'ouverture de la dernière Conférence de l'Union interparlementaire pour la Paix, dans le palais du Reichstag. En 1900, M. Millerand, ministre du commerce et de l'industrie, présidait à Paris, au Musée social, la séance d'ouverture du Congrès international de législation du travail, au cours duquel a été créée l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs. Après avoir passé en revue les divers articles du programme, il concluait en

promettant « l'appui moral et même matériel » du Gouvernement français à la création projetée, d'un Office international privé du travail.

Les Gouvernements tiennent compte très souvent, pour des réformes à accomplir, des organisations à créer ou des méthodes administratives à adopter, dans le domaine national comme dans le domaine international, des vœux exprimés par les Congrès internationaux, des principes proclamés par eux et des règles par eux posées. L'Institut de Droit international notamment, fondé à Gand en 1873, et qui se réunit tous les deux ans dans différentes villes d'Europe, pour étudier les questions les plus diverses du Droit international, a exercé une très grande influence sur la formation du Droit public international, et les règles qu'il a posées dans ses sessions successives ont été souvent adoptées par les Etats dans la forme même qu'il leur a donnée.

La Convention de Rome, du 7 juillet 1905, organisant l'Institut international d'agriculture, stipule dans son article 9 ⁽¹⁾ que « l'Institut devra présenter, s'il y a lieu, à l'approbation des Gouvernements, des mesures pour la protection des intérêts communs aux agriculteurs, et pour l'amélioration de leur condition, après s'être préalablement entouré de tous les moyens d'information nécessaires, tels que *vœux exprimés par les Congrès internationaux* ou autres Congrès agricoles et de sciences appliquées à l'agriculture..... etc. » Voilà donc une Union internationale reconnaissant officiellement la valeur et l'intérêt des travaux des Congrès internationaux, et recommandant à ses organes de s'en inspirer.

L'exemple le plus frappant de collaboration gouvernementale à l'Internationalisme libre, ce sont les subventions accordées par les Etats à certaines Associations internationales. Ils soutiennent ainsi pécuniairement les Institutions qu'ils ne peuvent ou ne veulent administrer eux-mêmes.

C'est le cas de l'Office international du travail, qui reçoit des subventions de la plupart des grands Etats. Des Gouvernements provinciaux, des Administrations locales, des Universités font aussi partie des sections nationales de l'Asso-

ciation, et contribuent à ses dépenses. En Suisse, la plupart des gouvernements cantonaux et les principales villes de la Confédération sont membres de l'Association.

Dé même, sont subventionnés par les Etats : l'Institut international de Bibliographie, l'Institut colonial international, l'Institut international de Droit privé, l'Association internationale des Congrès de la route, l'Association internationale du froid, etc.

Ce sont là des Institutions internationales mixtes. Certaines d'entre elles ont, nous l'avons dit, une organisation calquée sur celle des Institutions officielles, auxquelles elles ressemblent à s'y méprendre. Tel est l'Office international du travail. Cette situation intermédiaire est même à certains points de vue avantageuse pour ces Associations. Soutenues d'une part par des subventions qui les mettent dans un état de supériorité budgétaire sur les Institutions purement privées, elles ont d'autre part cet avantage sur les Institutions officielles, que, dégagées des interventions diplomatiques toujours gênantes et des principes d'autorité et d'indépendance des Etats, elle jouissent d'une bien plus grande liberté d'allures, et peuvent procéder à des travaux et à des enquêtes qu'elles ne pourraient faire sans cela.

Les Gouvernements s'associent encore par d'autres moyens à l'activité des Associations internationales, pour l'encourager et la faciliter. Ils leur donnent des commodités particulières pour l'organisation de leurs Congrès, leur fournissent des locaux et des services généraux en temps d'expositions universelles. Ils organisent aussi en leur honneur des réceptions officielles et des fêtes. L'Union interparlementaire de la Paix, particulièrement en faveur auprès des Gouvernements, s'est réunie successivement : à Monte-Citorio à Rome, au Sénat belge, au Storting norvégien, dans le Palais des Magnats à Budapest, au Reichsrath de Vienne, au Luxembourg en 1900, au Palais fédéral de Berne, dans la Galerie royale de Westminster, et enfin, en 1908, au Reichstag. Et ses réunions ont donné lieu, dans ces divers pays, à des fêtes officielles.

Les Gouvernements favorisent aussi parfois l'exécution d'expériences dont l'intérêt a été mis en lumière par un Congrès. Ainsi, le Congrès international du froid ayant manifesté le désir de voir procéder à des expériences importantes, les Gouvernements qui ont suivi de près les travaux du Congrès et s'y sont vivement intéressés, ont résolu d'encourager et de faciliter par des subventions et autrement, certains de ces essais, notamment la création d'installations frigorifiques modèles, et la circulation d'un train frigorifique international.

Les Etats, qui sont ainsi appelés à seconder et à soutenir les Associations internationales dans leur œuvre d'organisation universelle, devraient bien songer à leur donner une situation juridique régulière, à les doter d'un statut. Aucune législation ne s'est encore préoccupée de fixer la situation des Associations internationales, tandis que partout celle des Associations nationales est juridiquement déterminée. Elles sont donc à peu près partout dans une situation de fait qui les assimile plus ou moins complètement aux Associations nationales reconnues. Il en est ainsi en France, où une telle organisation peut obtenir la capacité civile, en se faisant reconnaître comme établissement d'utilité publique. En Belgique, un projet de loi tend à leur faire accorder la personnalité civile.

C'est une situation bien précaire et qui ne saurait se prolonger longtemps, étant donnés le nombre et l'importance actuelle de ces organisations, et les développements considérables qu'elles sont appelées à prendre dans un avenir prochain. Il faudrait que partout les Institutions internationales ayant un objet licite et régulièrement organisées, jouissent d'un statut juridique particulier, adapté à leur nature, à leur but et à leurs besoins. Le Congrès général des Associations internationales qui doit se tenir cette année à Bruxelles, a inscrit sur son programme cette importante question.

CHAPITRE III

L'ACTION COLLECTIVE DES ÉTATS

SECTION I

Généralités.

Nous avons vu que l'Internationalisme libre, même organisé en de vastes et puissantes Associations, ne pouvait par ses propres moyens réaliser ses fins collectives, ni assurer d'une façon complète l'administration des intérêts universels. Dans ses Congrès et Assemblées de toutes sortes, il prend conscience des besoins généraux ; il dégage et précise par des délibérations, par des enquêtes, par des études communes, les intérêts collectifs de l'Humanité. Il crée même des organes permanents pour assurer la défense constante, l'administration régulière de ces intérêts, pour satisfaire autant que possible ces besoins. Mais toute cette activité libre vient s'arrêter finalement devant l'absence de tout pouvoir coercitif, comme devant une barrière infranchissable. C'est peu que de prendre des décisions et d'établir des règles, si on n'a pas les moyens de faire exécuter ces décisions, de faire respecter ces règles. Sans la loi, et sans la contrainte pour faire respecter cette loi, l'œuvre de l'Internationalisme libre serait souvent inefficace ; la plupart de ses résolutions resteraient lettre morte. Aussi s'adresse-t-il généralement aux Gouvernements des divers États, détenteurs de ces pouvoirs, pour assurer la réalisation de ses désirs. Toute cette activité universelle que nous avons décrite se résout en dernière analyse, en des propositions, des projets, des vœux, qui sont soumis à l'appréciation et à l'adoption des Gouvernements.

Ceux-ci, s'ils les acceptent, peuvent d'une manière générale en assurer la réalisation de deux façons.

Ils peuvent procéder chacun pour soi, et dans les limites de leur souveraineté respective, à l'application des principes posés par l'Internationalisme libre. Ils mettront alors au service de celui-ci, dans la mesure où ils le jugeront utile et convenable, leurs moyens d'action propres, leurs institutions nationales et les ressources de leur milieu.

Mais cela, d'ordinaire, ne sera pas suffisant, et les Gouvernements devront recourir à des moyens appropriés au but à atteindre. Ils devront le plus souvent, pour réaliser des fins collectives, user de procédés d'action collectifs. C'est par une réglementation commune, par des institutions communes, qu'ils assureront la satisfaction d'intérêts communs. Aussi peut-on dire que l'activité universelle libre a pour aboutissement naturel et nécessaire l'action collective des États, l'Internationalisme libre ne pouvant réaliser complètement ses volontés que par le moyen le l'Internationalisme officiel.

Nous avons déjà vu d'autre part que celui-ci ne suit pas toujours pas à pas celui-là, dans sa course rapide vers l'organisation internationale ; nous savons qu'il n'en exécute pas docilement et immédiatement toutes les volontés. Car si l'Internationalisme libre va très vite, n'ayant pour guide que sa logique, quelquefois même sa fantaisie, s'il n'est entravé dans son action réformatrice par aucun souci d'un autre ordre, il n'en est malheureusement pas de même de l'Internationalisme officiel. Celui-ci est retenu trop souvent par des préoccupations de tous ordres, par la défense d'intérêts très divers, et en outre par toute la force du passé. Aussi sa marche est-elle beaucoup plus lente, plus hésitante, plus circonspecte. Il ne réalise pas régulièrement, normalement, tous les vœux de l'Internationalisme libre. Beaucoup de ceux-ci restent lettre morte, parmi lesquels cependant il en est de très sages, de très étudiés, dont la réalisation serait immédiatement possible et très utile.

Mais, si l'action collective des États ne suit pas une marche parallèle à celle de l'activité universelle libre, ce n'est pas à

dire cependant qu'elle ne soit déjà très considérable et très efficace. Elle s'est manifestée, depuis environ un demi-siècle, et surtout dans ces vingt ou trente dernières années, par des institutions nombreuses et variées, dont beaucoup sont très importantes et très utiles. Ces Institutions collectives des États sont le signe le plus certain de la voie nouvelle dans laquelle s'est engagée de nos jours l'activité sociale ; elles sont la consécration la plus parfaite, par les voies légales et pacifiques, de l'Internationalisme moderne, administratif et scientifique, dans ce qu'il a d'actuellement réalisable.

Nous devons faire remarquer ici, comme nous l'avons fait dans le chapitre précédent à propos de l'activité internationale en général, que les Institutions dont nous allons parler ne sont pas seulement internationales, c'est-à-dire qu'elles n'intéressent pas seulement deux ou trois États, ou des groupes très restreints d'État. Elles sont plus que cela ; ce sont des Institutions universelles, par tendance et par nature, sinon en réalité ; autrement dit, elles sont susceptibles en principe d'intéresser tous les États, ou un grand nombre d'entre eux, et elles sont également ouvertes à tous.

Si certaines de ces ententes n'ont encore groupé qu'un nombre d'adhérents relativement faible par rapport à l'ensemble des États, c'est que beaucoup de pays sont retenus encore dans leur isolement par la lenteur de leur évolution juridique et par des conditions sociales défavorables. Mais chaque jour l'organisation universelle, qui s'étend en profondeur, s'étend aussi en surface, les Gouvernements désireux et susceptibles d'y participer étant chaque jour plus nombreux.

D'autre part, nous envisageons ici l'action collective des États dans son œuvre pratique, dans ses résultats effectifs, laissant de côté tout ce qui n'est que manifestations platoniques, déclarations vagues et sans portée pratique, ou tentatives infructueuses.

Nous ne comprenons pas non plus dans cette action collective les Unions de nature politique, offensives ou défensives, dans lesquelles se sont groupés autrefois, et se groupe

encore les États par des ententes cordiales ou des traités d'alliance ; ni les grandes Assemblées, Congrès ou Conférences, dans lesquelles les grandes Puissances ont réglé à maintes reprises leurs intérêts politiques internationaux et modifié d'une façon plus ou moins précaire et artificielle la carte d'Europe. Nous avons déjà établi la différence, dans notre partie historique, entre ce mode ancien d'action collective et le mode nouveau, vraiment caractéristique de notre époque, qui se traduit par de vastes traités administratifs, économiques, sociaux ou juridiques. Les desseins belliqueux, les vastes combinaisons politiques, qui étaient autrefois la principale, sinon l'unique préoccupation des Gouvernements dans leurs rapports réciproques, ont fait place aujourd'hui à des soucis plus pratiques, à des Conventions essentiellement pacifiques, à de grandes ententes administratives universelles.

L'Internationalisme officiel, de nos jours, est vraiment organisateur ; il fait œuvre pratique, effective et durable ; car il a pour point de départ des besoins réels, naturels, impérieux, pour principes d'action la liberté et l'égalité dans la collaboration, et pour but l'intérêt de tous par l'action concertée de chacun.

SECTION II

Les diverses manifestations de l'action collective des Etats.

§ 1. — *Haute police internationale.*

Le jour où les États, moins aveuglés par leurs passions belliqueuses et leurs haines anciennes, ont eu la claire vision de leur solidarité et de leurs intérêts communs, un de leurs premiers soucis a été de faciliter les rapports commerciaux par lesquels s'était manifestée tout d'abord cette solidarité. Et comme ces rapports s'établissent par le moyen des voies de communication, ils se sont efforcés d'ouvrir celles-ci le plus largement possible à tous, et de les rendre aussi sûres

que possible. Ils ont assumé ainsi une mission de haute police internationale, et ils ont pris à cette fin diverses mesures générales.

La mer étant la principale voie de communication qu'emprunte le grand commerce international, il était de toute nécessité d'assurer la sécurité de la navigation. Dans ce but, les Puissances maritimes se sont entendues pour l'adoption d'un code commun de signaux maritimes et de règlements de navigation uniformes, de manière à éviter les abordages autrefois si nombreux.

Elles ont assuré le respect du commerce des neutres, en cas de conflits entre deux ou plusieurs d'entre elles, en déclarant que la marchandise neutre serait désormais inviolable, même sous pavillon ennemi.

Elles ont désavoué les excès qui accompagnaient trop souvent la pratique, légitime en soi et régulière, de la course, dans la guerre maritime. Les corsaires, en effet, par un emploi abusif du droit de prise, portaient une grave atteinte à tout le commerce international, et enlevait toute sécurité à la marine marchande, dès qu'un conflit surgissait entre deux grandes Puissances. On s'est efforcé de remédier à ces déplorables effets de la course, qui étaient hors de proportion avec le but même de la guerre.

La Mer du Nord, où se rencontrent de nombreux bateaux de pêche de toutes nationalités, était, en raison de cette fréquentation particulière, le théâtre de conflits continuels. Les États ont dû prendre des mesures générales de sécurité en ce qui la concerne, et réprimer notamment le trafic des cabarets flottants, qui était dans cette mer une cause principale de désordres parmi les pêcheurs.

Au cap Spartel, parage particulièrement mauvais et dangereux de la côte marocaine, un phare a été érigé par leurs soins, et ils en assurent en commun l'entretien.

Les câbles télégraphiques sous-marins, qui mettent en rapports constants, à travers les océans, les points les plus éloignés du globe, sont exposés, dans la haute mer, à des déprédations provenant de la négligence des navires de

commerce ou même d'actes de malveillance ; leur protection a donné lieu à des mesures collectives de police.

Le principe de la liberté de la navigation, universellement reconnu sur mer, a été étendu aux canaux maritimes et aux fleuves internationaux, qui doivent aussi être largement ouverts au commerce des divers pays. Un régime international a été appliqué à la navigation dans le Canal de Suez, ainsi qu'à celle du Danube et du Bassin du Congo.

L'air a été ouvert de nos jours à un mode nouveau de navigation ; la découverte de la direction des ballons et les récents progrès de l'aviation tendent à donner à cet élément une importance jusqu'alors inconnue, comme moyen de communication. Les États se préoccupent sérieusement d'assurer la police des airs et de prendre des mesures destinées à prévenir des conflits possibles. Ils se sont réunis en Conférence générale, pour poser les premières bases d'une réglementation commune de la navigation aérienne. Une des principales questions discutées est celle de la fixation des frontières aériennes.

Ils ont signé une Convention destinée à réglementer la circulation internationale des automobiles sur les routes, si fréquentées depuis quelques années par suite du développement considérable qu'a pris ce mode de locomotion. Les dangers qui en résultent, ainsi que les entraves apportées à la circulation par les diverses formalités exigées des voyageurs qui passent d'un territoire sur un autre, rendent absolument nécessaire une action concertée des États.

La mission de haute police internationale qu'ils ont assumée s'est portée aussi vers la protection de la personnalité humaine. Ils ont enfin pris des mesures sérieuses pour réprimer l'odieux trafic de la traite des esclaves en Afrique. Comme le commerce des spiritueux est un des principaux procédés employés par les traitants pour assurer le recrutement de leurs troupes humains, ils se sont efforcés d'entraver ce commerce par divers moyens.

Un autre trafic, non moins odieux que le précédent, et qu'on a appelé par assimilation la traite des blanches,

s'effectue sur une très vaste échelle, avec des procédés d'action internationaux. Il exigeait donc également des mesures internationales de répression. De telles mesures ont été arrêtées dans un projet de Convention signé par les États.

La protection internationale des personnes s'est appliquée aussi aux travailleurs manuels, qui souffrent partout des exigences de l'industrie moderne et de la concurrence universelle. Elle a donné lieu à des traités particuliers et à des Conventions générales d'un ordre tout nouveau, qu'on considérerait, il y a seulement quelques années, comme irréalisables.

Après toute une série d'attentats impressionnants, tels que l'assassinat du Président Carnot, les tentatives contre le roi d'Italie, l'assassinat à Genève, de l'Impératrice d'Autriche, et devant l'inefficacité de leurs efforts isolés pour lutter contre l'anarchie croissante, les États ont senti la nécessité d'agir solidairement pour la réprimer. Ils se sont réunis en Conférence à Rome, en 1898, pour établir entre eux, à cet effet, un concours continu, basé sur un système commun de défense et étudié en détail. Mais leurs efforts sont restés infructueux, en raison de la difficulté de définir l'anarchiste, et des tendances de certains États à donner à ce terme une portée excessive.

Certaines espèces animales vivant à l'état sauvage à l'intérieur de l'Afrique, étaient exposées à disparaître complètement, par suite de la chasse impitoyable qui leur était donnée par des industriels âpres au gain. On a dû les protéger par des mesures spéciales de police internationale.

La sécurité et l'ordre publics ne sont pas les seuls objectifs de la haute police internationale des États. Ceux-ci se sont préoccupés, dès le milieu du siècle dernier, de se protéger par des mesures concertées contre les maladies infectieuses venues d'Orient, qui s'abattent périodiquement sur le monde, semant partout la terreur et la mort. De nombreuses Conférences diplomatiques ont été tenues à cette fin. Des mesures de protection ont été prises d'abord contre le choléra, puis contre la peste. Enfin une Convention sanitaire générale a codifié tous les Règlements particuliers antérieurs, et groupé

tous les pays dans une Union universelle, dont le premier résultat effectif a été la création d'un Office international d'hygiène publique.

La diversité très grande des pharmacopées particulières et les dangers qui en résultent, ont suscité un projet de pharmacopée universelle et provoqué la réunion d'une Conférence générale. Celle-ci abouti à la rédaction d'un avant-projet de Convention pour l'unification internationale de la formule des médicaments héroïques.

§ 2. — *Administration collective des intérêts généraux*

La haute police internationale, pour être un domaine très important de l'activité collective des États, est loin cependant d'être le seul. Ce n'est même pas celui qui offre le plus d'intérêt au point de vue de l'Administration collective, qui s'y réduit généralement à de simples engagements pris par les divers États, l'application des règles qu'elle pose étant assurée par chacun de ceux-ci dans son champ d'action particulier. Tandis que les ententes diplomatiques que nous abordons maintenant, et qui concernent les intérêts généraux d'ordre économique, intellectuel ou administratif, ont donné lieu à une véritable organisation administrative et, pour la plupart, à des Unions pourvues d'institutions internationales permanentes.

Les moyens de transport étant le principal facteur des relations internationales, les États devaient nécessairement se préoccuper d'en assurer le fonctionnement normal et régulier à travers le monde, et les mettre au service de l'activité universelle dans les meilleures conditions d'utilisation possibles. Aussi le télégraphe avec ou sans fil, la poste, les chemins de fer, ont-ils fait l'objet d'autant de Conventions générales, d'autant d'Unions organisées, dont nous ferons ressortir, dans les chapitres suivants, l'importance et l'activité.

La question de l'unification des régimes monétaires n'a pu rallier tous les États, à cause de l'étendue et de la gravité de ses conséquences, et des rapports très étroits qu'elle a avec le commerce et l'activité économique générale de chaque pays. Deux Unions distinctes se sont formées sur ce terrain : l'Union monétaire latine et l'Union monétaire scandinave, groupant chacune un nombre restreint de pays. L'unification des Poids et Mesures, plus facilement réalisable, quoique encore très difficile, est partiellement faite, et l'Union qu'elle a suscitée réunit à ce jour un grand nombre d'États.

L'activité économique, dans ses diverses manifestations : industrielle, commerciale, agricole, est un champ très vaste ouvert à l'action collective des Gouvernements. Mais toutes les questions qui s'y rapportent touchent aux intérêts essentiels de chaque pays, le facteur économique constituant à notre époque le fond même de l'activité sociale. La concurrence internationale, dans ce domaine, est très âpre et très générale. Le principe de la solidarité universelle cède ici trop souvent le pas à la loi naturelle de la lutte pour la vie, loi qui s'applique aux nations comme aux individus, et qui aveugle les unes comme elle aveugle les autres. Aussi, si les traités particuliers, principalement les traités de commerce et les conventions douanières, sont ici très nombreux, les ententes diplomatiques générales y sont rares.

Il a fallu des intérêts financiers de premier ordre, et les fâcheux effets d'une pratique ruineuse, pour qu'une Union fût formée entre les pays producteurs et exportateurs de sucre, en vue de la suppression des primes à la fabrication et à l'exportation de cette denrée de première nécessité.

Les abus commis un peu partout en matière de propriété industrielle, ont soulevé les plaintes des intéressés de tous pays, et une Union officielle organisée s'est formée en vue de la protection des brevets, modèles, dessins industriels, et des noms et marques de fabrique et de commerce.

Une organisation collective pour la publication internationale des tarifs douaniers, a porté remède à l'incertitude dans laquelle se trouvaient les commerçants adonnés au trafic

international, sur les tarifs douaniers, si nombreux, si variés et si changeants, des divers pays avec lesquels ils étaient en relations d'affaires.

Plusieurs questions agricoles avaient fait l'objet d'ententes distinctes, notamment la question des mesures de protection à prendre contre l'introduction et la propagation du phylloxéra vastatrix, et la protection des oiseaux utiles à l'agriculture. Un pas nouveau et considérable a été fait dans ce domaine si important, d'un intérêt capital pour la plupart des pays, par la création et l'organisation, dans ces dernières années, d'un Institut international permanent d'agriculture, à Rome.

Plusieurs ententes générales ont été formées aussi en matière littéraire, artistique et scientifique. L'Union pour la protection des œuvres littéraires et artistiques a été un puissant encouragement au talent et aux productions de l'esprit, en assurant aux auteurs le respect de leur droit de propriété sur leurs œuvres.

Une entente en vue de l'échange international des documents officiels et des publications scientifiques et littéraires, a assuré une plus large diffusion à travers le monde, des écrits et documents de toute nature dont disposent les Gouvernements. Ceux-ci se sont engagés en même temps à échanger entre eux régulièrement, et dès leur publication, leur journal officiel, ainsi que leurs Annales et documents parlementaires.

Dans les sciences, la mensuration de la terre, l'exploration de la mer, et les études et observations sismologiques ont fait l'objet de trois nouvelles Unions destinées à faciliter la tâche des savants, et à leur permettre l'accomplissement de travaux dont l'exécution eût été impossible sans cela.

Une question d'une haute portée sociale, et qui intéresse au même titre tous les pays civilisés, c'est certainement celle de la criminalité, et des moyens de la réprimer et de la prévenir. Ce problème a attiré depuis longtemps l'attention des Gouvernements, qui se sont groupés en vue de l'étude en commun des questions pénales et pénitentiaires.

§ 3. — *Administration collective d'intérêts spéciaux.*

Les diverses Unions et ententes internationales que nous venons d'énumérer concernent les intérêts généraux de l'Humanité. Les Gouvernements des Etats civilisés, en plusieurs circonstances, ont été appelés aussi à se grouper en vue d'assurer la protection d'intérêts particuliers de leurs nationaux, dans certains pays dont la civilisation très spéciale, la religion et les institutions très différentes, ou la situation politique et financière précaire, mettaient ces intérêts en danger. C'est encore là de l'Administration collective, et bien qu'elle présente un caractère particulier, et qu'elle ne soit pas d'une portée aussi générale que celle que nous avons vue jusqu'à présent, elle est néanmoins intéressante à signaler, à titre de manifestation nouvelle de la solidarité internationale.

Ainsi, la réforme judiciaire en Egypte et l'institution des Tribunaux mixtes ont établi l'administration internationale de la justice dans cet Etat, dont les finances, d'autre part, ont été soumises au contrôle collectif des Puissances, par la création de la Caisse de la dette publique. Dans les pays d'Extrême-Orient, notamment en Chine, ce sont des territoires concédés que l'on soustrait à la juridiction locale, jugée insuffisante, pour les soumettre à une administration internationale. Au Maroc, la nécessité d'assurer une protection efficace à leurs nationaux, a obligé les États qui y ont des intérêts à instituer dans ce pays, livré à l'anarchie et au fanatisme des tribus, une police commune. Divers accords, enfin, ont été signés entre les Etats, pour assurer à leurs ressortissants, au Maroc et en Chine, une protection réciproque de leurs marques de fabrique et de commerce.

§ 4. — *Ententes internationales de droit privé.*

C'est en matière de droit privé que l'entente s'est faite le plus difficilement entre les divers pays, pour l'unification juridique et l'établissement de règles communes. On conçoit

en effet qu'il soit plus facile pour les Gouvernements de s'entendre sur des questions administratives, où leur action peut s'exercer d'une façon directe, que sur les matières de droit privé, dans lesquelles la diversité des législations est beaucoup plus grande, et sur lesquelles ils ont une bien moindre action. Car celles-ci dépendent très étroitement de la situation sociale, des conditions de milieu géographique et économique, des mœurs et du degré d'évolution de chaque peuple. Cependant les États, au moins les plus avancés parmi eux dans le domaine juridique, ont réussi à s'entendre pour l'unification internationale de certaines parties de leurs législations, ou, faute de mieux, pour l'établissement de règles communes à appliquer dans la solution des conflits de lois.

Nous avons déjà cité, parmi les ententes formées en matière économique et intellectuelle, l'Union pour la protection de la propriété industrielle, et l'Union pour la protection des œuvres littéraires et artistiques, destinées à assurer le respect réciproque, dans les divers pays, du droit de propriété des auteurs sur leurs œuvres.

Des règles communes ont été aussi adoptées par les États sur plusieurs autres questions relatives à la procédure civile et au droit civil. Plusieurs Conventions signées à La Haye tendent à faciliter la solution des conflits de lois qui surgissent en matière de mariage, de divorce, de séparation de corps, de tutelle des mineurs, d'interdiction et mesures de protection analogues, de succession et de testament, de droits et de devoirs des époux dans leurs rapports personnels et pécuniaires. Des règles relatives à la faillite sont restées à l'état de projet. En ce qui concerne la procédure civile, des règles communes ont été adoptées, relatives aux communications d'actes judiciaires ou extra-judiciaires, aux commissions rogatoires, à la caution *judicatum solvi*, à l'assistance judiciaire, à la contrainte par corps.

Ces règles diverses adoptées par la société des États constituent les premiers éléments d'un véritable code international de droit privé, destiné à régner sur toutes les nations civilisées.

§ 5. — *Ententes spéciales américaines.*

Nous ne nous sommes occupé, en parcourant le champ de l'activité collective des États, que des ententes générales, ouvertes à tous. Mais à côté d'elles, il en est d'autres spéciales, quoique importantes, telles que celles qu'ont formées entre eux les États américains, pour la satisfaction de leurs intérêts communs. Celles-ci sont ouvertes seulement aux États du Nouveau continent, ou à certains groupes d'entre eux. C'est notamment l'Union internationale des Républiques américaines, formée sur l'initiative et sous la direction à peine déguisée des États-Unis, dans un but évident de panaméricanisme et d'hégémonie.

Cette Union, pourvue d'un Bureau central siégeant à Washington, est, de la part des États-Unis, une application nouvelle, un essai de réalisation pratique, de la doctrine de Mourse. Par une association des trois Amériques, organisée et dirigée dans le sens de leurs intérêts, ils espèrent assurer leur hégémonie sur tout le continent américain ; par une vaste union douanière englobant les divers États qui le composent, ils essaient de se faire une situation privilégiée sur le marché américain, et d'en exclure l'Europe. Enfin, s'ils s'efforcent d'organiser l'arbitrage obligatoire entre les Républiques américaines, c'est dans le secret espoir que celles-ci les choisiront pour arbitres dans leurs conflits, et consacreront ainsi leur suprématie politique.

Nous citerons aussi : l'Union internationale des Républiques de l'Amérique latine pour l'unification du droit privé, et l'Union panaméricaine pour la protection de la propriété intellectuelle et industrielle.

Nous ne nous étendrons pas sur ces ententes d'une nature spéciale, qui viennent compléter sur certains points, remplacer sur d'autres, dans les rapports réciproques des États américains, les ententes générales dont nous avons parlé. Nous ferons remarquer seulement que leur importance pratique est généralement plus apparente que réelle, et

qu'elles sont surtout utiles, à notre point de vue, en ce qu'elles tendent à mettre en rapports réguliers et à unir tout un groupe d'États. Elles contribuent ainsi à l'unification juridique entre ces États, elles les habituent à l'action commune, préparent leur participation à l'Administration collective générale, et contribuent de la sorte, indirectement, mais efficacement, à l'organisation universelle.

§ 6. — *Arbitrage et droit de la guerre.*

On voit, par cette longue énumération des Institutions issues de l'activité collective officielle des États, que ceux-ci ont fait déjà de nombreux efforts pour la gestion de leurs intérêts communs, qu'ils ont organisé sur beaucoup de points l'administration régulière de leurs rapports pacifiques.

Mais, malgré la solidarité de plus en plus grande, de plus en plus étroite, des États, des conflits surgissent encore fatalement entre eux. Nous dirons même que les occasions de conflit seront d'autant plus fréquentes que les relations internationales deviendront plus nombreuses et plus étroites ; car, de même que le frottement entre deux corps en mouvement est d'autant plus sensible que leurs points de contact sont plus nombreux, de même les peuples auront entre eux d'autant plus de difficultés à résoudre que leurs intérêts communs seront plus variés, leurs rapports plus étroits. C'est à eux à comprendre quel est leur véritable intérêt, à voir les choses de haut et de loin, et à ne pas chercher la solution des difficultés qui s'élèvent entre eux, dans le choc des armes, mais bien plutôt dans les sentences, dictées par la sagesse et la raison, d'arbitres désintéressés.

Ils l'ont compris, il n'y a pas très longtemps. Sur l'initiative du Tsar Nicolas II, les États se sont réunis en Conférence générale à La Haye, pour se concerter sur les mesures à prendre en vue du maintien de la paix dans le monde, et de l'organisation de l'arbitrage international. Ils ont signé entre eux une Convention générale pour le règlement pacifique des

conflits internationaux. Ils ont posé des principes généraux et des règles de détail pour assurer l'application normale de certaines pratiques, le fonctionnement régulier d'institutions destinées à éviter le recours aux armes, telles que les bons offices, la médiation et les commissions internationales d'enquête. Ils ont aussi institué à La Haye une Cour permanente d'arbitrage, composée d'hommes éminents, de juristes désignés d'avance par chacun des États signataires de la Convention, et parmi lesquels les États en conflit pourront choisir librement des juges pour régler leurs différends.

Il s'en est suivi partout un vaste mouvement en faveur de l'arbitrage international, et de nombreux traités particuliers d'arbitrage permanent ont été conclus entre les divers États. Une Cour permanente de justice a même été établie à Cartago, pour le règlement des conflits à survenir entre les Républiques de l'Amérique centrale.

Dans sa seconde session, qui s'est tenue à La Haye, en 1907, la Conférence de la Paix a élaboré toute une série de conventions et de déclarations destinées aussi à restreindre les causes de conflit et à limiter les effets des hostilités. Elle a recommandé aux Puissances l'adoption d'un projet de convention pour l'établissement d'une Cour de justice arbitrale, et sa mise en vigueur dès qu'un accord serait intervenu sur le choix des juges et la constitution de la Cour. Elle a émis en outre divers vœux qui tous tendent à adoucir la rigueur antérieure des rapports internationaux en cas de conflit. Et elle a appelé l'attention des États signataires sur la nécessité de préparer les travaux de la troisième session de la Conférence assez longtemps à l'avance pour que ses délibérations se poursuivent avec l'autorité et la rapidité indispensables.

La question particulièrement délicate de la réduction des armements, a même été abordée et proposée, sans succès d'ailleurs, à l'attention des États. De telles démarches, lors même qu'elles resteraient sans résultats immédiats, sont cependant très importantes ; car c'est la voix de la sagesse et de la raison qui se fait entendre utilement parmi le cli-

quetis des armes, et qui arrivera peut-être un jour ou l'autre à le dominer.

Des armements formidables, il est vrai, se préparent de tous côtés ; la guerre n'a pas dit son dernier mot. La guerre, au surplus, est un de ces maux inhérents à la nature humaine, et qu'on ne saurait chasser définitivement de ce monde. Tant qu'il y aura des hommes sur la terre, ces hommes trop souvent chercheront à se nuire les uns aux autres, et substitueront la force brutale aux principes du droit et de l'équité. Mais, parce qu'on ne peut se débarrasser complètement d'un mal, est-ce une raison pour ne pas essayer d'en réduire les fâcheux effets, pour ne pas s'efforcer d'en espacer les crises le plus possible, et de les rendre moins longues et moins douloureuses, lorsqu'elles se produisent ?

Nous venons de voir que les Etats ont, par l'institution de l'arbitrage permanent, cherché à prévenir autant que possible les conflits violents, en réglant leurs difficultés, toutes les fois qu'ils le pourraient, par des sentences amiables. Il est bien entendu que ces conflits parfois seront insolubles par les voies pacifiques, et que les parties en litige ne pourront éviter, ou du moins croiront ne pouvoir éviter, pour des raisons d'amour-propre ou pour d'autres motifs plus sérieux, le recours à la force. Mais alors elles s'efforceront du moins de faire la part du feu, et de limiter dans la mesure du possible les désastreux effets de cette guerre, qu'elles n'auront pu ou qu'elles n'auront su empêcher.

Les Etats, ici encore, ont admis des principes généraux, d'abord vagues, limités à de simples pratiques coutumières, puis précisés, formulés, codifiés. Ils ont soumis la guerre, tant sur terre que sur mer, à des règles de plus en plus précises et minutieuses, discutées dans des Conférences générales et fixées dans des déclarations et dans des conventions. Ces règles tendent à transformer la guerre d'autrefois, impitoyable et barbare, où tous les moyens étaient bons pour nuire à l'ennemi, en un duel organisé, honnête et loyal.

On a amélioré le sort des militaires blessés dans les armées en campagne, et mis les ambulances à l'abri des hostilités. On

a réprouvé formellement l'emploi de certains procédés et engins de destruction considérés comme inutilement barbares, et produisant des effets hors de proportion avec le but à atteindre. La course a été prohibée, dans la guerre maritime. Des règles spéciales ont été formulées, en ce qui concerne celle-ci, et on lui a appliqué les principes de protection aux blessés proclamés tout d'abord pour la guerre terrestre.

Une Cour internationale des prises maritimes a été instituée, pour servir de juridiction d'appel aux tribunaux de prises des divers Etats, taxés à juste titre de rigueur excessive et de partialité. Sur l'initiative du Gouvernement britannique, une Conférence navale s'est tenue à Londres, du 4 décembre 1908 au 26 février 1909, dans le but de fixer le droit que les magistrats de cette Cour auraient à appliquer aux litiges portés devant eux. Cette Conférence a abouti à une « Déclaration relative au droit de guerre maritime ». (26 février 1909.)

SECTION III

Les limites de l'action collective des Etats.

Tel est aujourd'hui le bilan de l'activité collective officielle des Etats (1). Celle-ci est, on le voit, considérable. Il semble même qu'elle se meuve dans un domaine théoriquement illimité, et qu'elle puisse se porter indifféremment sur tous les points de l'activité sociale qui intéressent l'Humanité entière ou une fraction importante de l'Humanité. Mais elle est pratiquement limitée, à une époque donnée, et dans un pays donné, d'une part par le degré de l'évolution générale, d'autre part par les conditions sociales et juridiques actuelles de ce

(1) Nous donnons en annexe, dans un tableau d'ensemble (V. Annexe I), la liste complète des Unions et ententes internationales que nous venons d'énumérer, en indiquant la date et le lieu des Conventions qui leur ont donné naissance, ainsi que les organes permanents, Commissions ou Offices internationaux, dont sont pourvues certaines d'entre elles.

pays. Aussi ne peut-elle, ni embrasser dans son ensemble tout le domaine ouvert à l'activité universelle, ni englober, dans chacune de ses manifestations particulières, la Communauté entière des Etats.

Pour qu'une tentative de collaboration internationale, qu'un essai de réglementation ou d'organisation communes sur un point quelconque de l'activité sociale, ait quelque chance de succès, qu'il s'agisse de l'action publique aussi bien que de l'action privée, il faut une force plus puissante que la seule volonté d'un ou de plusieurs hommes, d'un ou de plusieurs Gouvernements. Cette force réside, en dehors de la justesse du but poursuivi et de la valeur du plan préconçu, dans la manifestation d'un besoin social réel, impérieux et profond, qui porte en soi une tendance puissante à se réaliser juridiquement, force latente qui n'attend pour s'exercer que l'impulsion d'une volonté directrice.

De même que le législateur, dans chaque pays, ne crée pas le Droit, mais ne fait que dégager, constater, exprimer et fixer dans des formules précises l'état juridique de ce pays à un moment donné de son évolution ; de même le législateur international, c'est-à-dire la Communauté des Etats, légiférant dans ses Congrès et dans ses Conférences, par l'organe de ses diplomates, ne saurait régler le monde à sa fantaisie, et suivant la seule logique d'un plan préconçu. Elle a une action très restreinte sur la matière sociale. Elle doit la prendre telle qu'elle est, tenir compte des circonstances, des conditions de toutes sortes, de temps et de lieux. Elle ne saurait aller plus vite que l'évolution naturelle ; elle doit s'attacher à traduire fidèlement les besoins de la Société, et ne pas chercher vainement à lui imposer ses volontés.

SECTION IV

**Les décisions collectives des Etats. — Leur nature.
Leur force obligatoire. — Leurs sanctions.**

La volonté collective des Etats réunis en Conférences générales pour délibérer et légiférer sur leurs intérêts communs, se traduit par la signature d'actes portant des noms divers : actes généraux, déclarations, résolutions, arrangements, accords, règlements, traités ou conventions. Sous ces dénominations variées, qui n'indiquent pas toutes nécessairement des différences réelles et précises, ces actes se résolvent en des décisions particulières, diverses par leur nature, leur force obligatoire et leur portée pratique.

Au point de vue de leur nature intrinsèque, ces décisions peuvent se présenter tout d'abord sous la forme d'une simple constatation des droits généraux des Etats dans leurs rapports réciproques. Elles constatent, par exemple, et proclament leurs droits essentiels à l'indépendance et à la souveraineté ; elles affirment et consacrent leur liberté d'action dans tel domaine de leur activité : liberté des mers, libre navigation sur les fleuves internationaux.

En second lieu, les décisions de la Communauté des Etats peuvent limiter sur tel ou tel point, par des prescriptions précises et formelles, la liberté de ceux-ci, ou même la supprimer complètement. Il en est ainsi de la Convention internationale des sucres, des Conventions internationales de protection ouvrière, de la réglementation de la guerre sur terre et sur mer, de la prohibition de la course.

Enfin, elles peuvent imposer aux Etats des prescriptions positives, leur tracer un plan d'action commune, ou simplement parallèle, concertée. Tels sont : l'établissement de règlements uniformes de navigation, la répression internationale de la traite des noirs, l'Union sanitaire internationale.

Sous quelque forme que se présentent ces décisions, qu'elles reconnaissent seulement la liberté d'action des Etats, qu'elles

leur interdisent certains actes ou leur en prescrivent d'autres, de toutes façons elles s'imposent généralement à eux avec le caractère de prescriptions obligatoires. Ils doivent alors les respecter scrupuleusement, et les exécuter avec conscience et loyauté. Car elles sont la traduction même de leurs volontés, qui se sont rencontrées et exprimées en toute indépendance et liberté, dans ces formules discutées et adoptées par tous. Aussi chacun d'eux doit-il s'efforcer de conformer strictement sa conduite aux décisions collectivement prises, de les appliquer dans l'étendue de son territoire et dans les limites de sa souveraineté, et de mettre, s'il le faut, et dans la mesure où il le peut, sa législation en harmonie avec les principes adoptés.

Ce sont là, au surplus, dans l'état actuel de l'organisation internationale, des obligations purement morales, la Communauté des Etats n'ayant à sa disposition aucun moyen de contrainte directe pour faire respecter la Volonté collective. Ce n'est pas à dire, toutefois, qu'il n'y ait, à défaut de sanctions formelles et directes, de véritables sanctions indirectes, très réelles et très efficaces, qui concourent à assurer le respect des engagements pris.

Un Etat qui ne remplira pas ses engagements envers les autres Etats auxquels il est lié par une Convention d'Union, s'exposera tout d'abord à ce que ceux-ci agissent de même à son égard, étant libérés par ce fait même de leurs propres obligations envers lui. Ils pourront l'exclure en fait de leur Association, tant qu'il ne viendra pas à résipiscence, en le privant pendant le même temps des avantages et des services de l'action commune. Ils pourront aussi manifester leur mécontentement, en dehors de leurs rapports spéciaux d'associés, en modifiant leur ligne générale de conduite vis-à-vis de l'Etat qui se sera ainsi mis en faute. En tous cas, ils lui témoigneront à l'avenir une confiance moindre, et ils se montreront très prudents et très circonspects, quand ils auront à traiter avec lui en d'autres matières. Il est d'ailleurs évident que de telles sanctions ne s'appliqueront pas avec la précision et la rigueur d'une peine judiciaire.

Il y a en fait, dans toute action collective des Etats, une part laissée aux circonstances et aux nécessités pratiques. L'exécution des conventions internationales ne saurait s'effectuer avec une exactitude et une régularité rigoureuses. Le vouloir, ce serait vouloir l'impossible. Il y a, dans l'application de chacune d'elles, une certaine part de déchet, constituée par les multiples et petites omissions et violations de détail. Cela est prévu, c'est fatal ; aussi les Gouvernements se gardent bien de manifester à ce sujet, les uns vis-à-vis des autres, une rigueur excessive, et de relever impitoyablement la moindre négligence, la moindre faute de l'un d'eux. L'essentiel, en somme, c'est que dans leur ensemble les Conventions soient respectées et appliquées, et que leurs signataires manifestent, dans l'accomplissement de leurs obligations, de la bonne foi et de la bonne volonté. Si on comprend ainsi les choses, on doit reconnaître que la Volonté collective des Etats est généralement respectée, que les décisions de la Communauté internationale sont normalement exécutées. Au surplus, il est aisé de comprendre que les Gouvernements, étant essentiellement libres les uns à l'égard des autres, ne prennent que des engagements qu'ils estiment pouvoir tenir.

Si les décisions collectives des Etats revêtent d'ordinaire le caractère de prescriptions obligatoires, il n'en est cependant pas nécessairement ni toujours ainsi. Beaucoup de Conventions contiennent parmi leurs décisions de simples vœux ou recommandations. Ainsi, la Convention générale sanitaire du 3 décembre 1903 dit dans son article 5 : « On ne saurait trop *recommander* aux divers Gouvernements de rendre obligatoire la déclaration des cas de peste et des cas de choléra, et de se tenir renseignés sur toute mortalité insolite des rats ou des souris, notamment dans les ports. » Il s'agit bien là d'une simple recommandation, très pressante, il est vrai, mais non d'une prescription obligatoire. Pour mettre en évidence ce caractère facultatif de la prescription contenue dans l'article 5, il suffit d'en rapprocher l'article 10 de la même Convention. Cet article s'exprime ainsi : « Le Gouvernement de chaque pays *est tenu* de publier immédiatement les mesures qu'il

croit devoir prescrire au sujet des provenances d'un pays ou d'une circonscription territoriale contaminée. »

Il est même de nombreuses Conférences internationales qui, n'ayant pu aboutir à aucun résultat positif, se sont contentées de formuler des desiderata, des projets, des principes d'action, qu'elles ont proposés à la bonne volonté des Etats, comme un idéal à atteindre, faute de pouvoir formuler immédiatement une réglementation commune et réaliser une action concertée.

Tel fut le cas, notamment, de la Conférence internationale qui se réunit à Bruxelles, du 15 au 20 septembre 1902, sur l'initiative du Gouvernement belge, en vue de l'unification de la formule des médicaments héroïques. Les seize Etats représentés à cette Conférence ne purent arriver à s'entendre sur le texte d'une convention ferme et définitive ; et, faute de mieux, ils formulèrent une série de vœux et de recommandations, dans un avant-projet d'arrangement dont les principaux articles commencent par ces mots : « Il y a lieu de.... » qui indiquent suffisamment la portée exacte des prescriptions qui y sont contenues.

C'est alors à chaque Etat à profiter, s'il le peut, pour son propre compte, de l'effort collectif resté vain pour l'ensemble, à utiliser de son mieux les recherches et les travaux faits en commun, et à en appliquer les résultats dans ce qu'ils ont de bon et de réalisable pour lui. Si plusieurs Etats réussissent dans leur action isolée, ce sera un encouragement pour les autres à les imiter, et bientôt peut-être on pourra arriver à s'entendre sur une réglementation commune formelle.

SECTION V

**L'exécution des décisions collectives des Etats.
Les degrés divers de l'action collective des Etats.**

§ 1. — *Exécution libre et action isolée.*

Quant aux procédés qu'emploie la Communauté des Etats pour assurer l'exécution de ses décisions, ils varient suivant la nature et la portée de celles-ci. Nous venons de voir qu'elles se réduisent parfois à de simples vœux ou recommandations. Il est bien évident qu'il ne saurait être question dans ce cas de procédés d'exécution directs et précis ; la liberté de chaque Etat reste alors entière ; chacun est libre de tenir tel compte qu'il lui plaira des recommandations collectives, et de les appliquer dans la mesure où il le jugera utile et convenable.

Parfois les Etats, n'ayant pu formuler des règles communes précises, dans des cas où de telles règles étaient impossibles ou difficiles à établir, ou exigeaient le sacrifice de quelque parcelle de leur indépendance et de leurs droits souverains, ont pu cependant s'entendre sur quelques principes généraux, qu'ils ont unanimement reconnus comme justes et salutaires. Ils se sont engagés moralement à les appliquer chacun pour soi, de la façon qu'ils jugeraient la meilleure et la mieux appropriée à leur politique et à leur situation particulières.

C'est ainsi que le principe de la liberté de la navigation pour les navires de toutes nations, sur les fleuves internationaux, a été proclamé par le Traité de Vienne, du 9 juin 1815, dans son article 109. Sauf cependant pour certains fleuves qui ont fait l'objet d'un régime spécial, l'application de ce principe a été laissée à l'initiative de chaque pays, et les Etats riverains sont en général seuls compétents pour la police des fleuves internationaux.

Il en est de même des diverses déclarations et conventions concernant le droit de la guerre, ainsi que de certaines ententes sur des matières de droit privé. Ce sont de simples procla-

mations de principes qui ne sauraient donner lieu à une action commune, et dont l'application est laissée à la conscience et au bon vouloir de chacun.

§ 2. — *Action combinée.*

Une seconde catégorie de décisions collectives comprend celles pour lesquelles les Etats combinent leur action et prennent des mesures communes d'exécution. Mais, dans ce cas encore, la Communauté s'en rapporte à chacun de ses membres pour la mise en pratique de ces mesures, et les règles qu'elle édicte à ce propos tendent seulement à assurer l'unité de leur action isolée, l'harmonie de leurs efforts particuliers en vue du but commun à atteindre. Cette exécution individuelle des décisions internationales pourra d'ailleurs être confiée par le pacte d'association, soit d'une façon générale à chacun des Gouvernements associés, qui pourra librement s'en remettre à tel de ses organes nationaux qu'il jugera convenable, soit à un organe national spécialement désigné à cet effet, et qui, dans chaque Etat, aura seul autorité pour exécuter ces décisions au nom de la collectivité.

C'est ce dernier procédé qui a été adopté pour les Conventions de La Haye, du 6 mai 1882 et du 16 novembre 1887, réglementant la police de la pêche et le trafic des spiritueux dans la Mer du Nord ; ainsi que pour la Convention de Paris du 14 mars 1884 pour la protection internationale des câbles sous-marins. L'application des mesures de police édictées par ces Conventions a été confiée exclusivement à la marine de guerre de chacun des Etats associés. C'est que l'exécution, dans ce cas, devait se faire sur un domaine neutre, essentiellement international, la mer. Il fallait par conséquent prendre des précautions particulières pour garantir le respect des droits de chaque Etat.

Mais quand l'exécution doit se faire sur le territoire particulier, terrestre ou maritime, des Associés, on peut le plus souvent sans inconvénient laisser à chacun d'eux la liberté d'assurer cette exécution comme il l'entend. Il en a été fait

ainsi par la Convention internationale de Berne, du 17 septembre 1878, révisée par celle du 3 novembre 1881, et constitutive de l'Union contre l'introduction et la propagation du phylloxéra. Les Gouvernements s'engagent alors généralement à se faire connaître réciproquement les mesures spéciales d'exécution qu'ils ont prises, et les autorités nationales qu'ils ont chargées de les appliquer.

L'Administration internationale, dans ces cas-là, est assurée uniquement par les Administrations nationales des divers pays, dont elle n'est qu'une branche spéciale. Et le rôle de l'action collective se borne alors à indiquer le but commun à atteindre, les moyens de l'atteindre, et à orienter chacune des activités nationales particulières dans le sens des intérêts généraux.

§ 3. — *Action collective organisée.*

Il en est autrement pour les décisions de la troisième catégorie, dont l'exécution est assurée en partie par chacun des Etats associés, mais en partie aussi par des organes internationaux spécialement institués à cet effet. La Communauté des Etats ne se contente plus ici d'abandonner à chacun de ses membres l'exécution complète des règles qu'elle a posées. Elle croit devoir assurer la réalisation de ses volontés par des moyens spéciaux, vraiment adaptés à la nature des besoins à satisfaire et des intérêts à défendre. Elle crée des organes internationaux auxquels elle confie partiellement l'étude de ces besoins et la gestion de ces intérêts.

Chaque Etat a encore, le plus souvent, des engagements précis à observer, des mesures d'exécution personnelles à prendre. Les organes internationaux ont seulement pour mission de seconder et de faciliter par leurs travaux les diverses activités particulières, de les harmoniser, et d'assurer les avantages de l'œuvre commune à chacun des participants. Quelquefois cependant le but unique de l'action collective est de créer et d'entretenir à frais communs un organe international, auquel est confiée une mission spéciale, une tâche

déterminée ; alors chaque Etat n'a d'autre obligation que de verser régulièrement sa part contributive aux dépenses de l'entreprise.

Les organes internationaux ainsi créés par la Communauté des Etats pour faciliter l'exécution des décisions collectives et l'administration des intérêts communs, sont de deux sortes. Ce sont : soit des Commissions internationales administratives, soit des Offices ou Bureaux internationaux.

Les Commissions internationales administratives sont des conseils composés des délégués de chacun des Etats associés, qui y jouissent en principe de droits égaux. Permanentes dans leur composition, en ce sens que leurs membres, nommés pour une période plus ou moins longue, restent en fonctions jusqu'à leur remplacement par des délégués nouveaux, elles ne le sont pas dans leur réunion. Elles tiennent des sessions périodiques, à des époques plus ou moins rapprochées ; et, dans l'intervalle de ces sessions, elles ne peuvent agir que par correspondance, par notifications et par circulaires.

Ces caractères généraux des Commissions internationales administratives constituent pour elles à la fois des avantages et des inconvénients. Ce sont des institutions avantageuses en ce que, chaque Etat intéressé étant représenté dans leur sein, elles peuvent facilement délibérer sur les intérêts communs, et prendre des décisions liant les Etats. Mais, d'autre part, en raison de leur composition nombreuse et de leur fonctionnement intermittent et sans souplesse, elles présentent les inconvénients inhérents à toutes les assemblées ; bonnes pour la délibération, elles ne le sont pas pour l'exécution. Les Commissions internationales ne seront aptes le plus souvent qu'à un rôle de surveillance et de contrôle.

Mais alors se présente une difficulté. Sur qui fera-t-on porter cette surveillance, ce contrôle ? Sera-ce sur chacun des Gouvernements associés, sur son action particulière dans l'œuvre commune, ou sur celui de ses organes nationaux chargé en définitive de l'exécution directe des décisions collectives ? Les Etats ne le toléreront pas ; ils refuseront catégoriquement de souffrir une pareille immixtion, même d'un organe imper-

sonnel et collectif, dans leurs affaires intérieures. Ils l'ont montré à maintes reprises, notamment lorsqu'on a proposé sans succès à la Conférence de protection ouvrière de Berne, de 1906, de charger une Commission internationale de veiller à l'exécution des Conventions qui y ont été conclues.

Les Etats, qui refusent d'admettre chez eux ce contrôle d'une Commission internationale, l'ont cependant imposé à certains pays, qu'ils ont soumis à une tutelle collective, dans l'intérêt de leurs propres nationaux, et sur des points particuliers de leur Administration jugée insuffisante. C'est seulement dans ces cas exceptionnels d'action commune, où les décisions collectives doivent s'appliquer uniquement à un pays déterminé, autrement dit dans des cas d'intervention collective dans les affaires d'un pays, que la Communauté des Etats, pour assurer l'exécution de ses volontés, recourt à une Commission internationale de surveillance. Tels sont, par exemple, les divers conseils sanitaires internationaux établis en Egypte, en Turquie et au Maroc.

Il y a bien aussi les Commissions internationales chargées d'assurer l'application d'un régime spécial de navigation sur certains fleuves internationaux, tels que le Danube et le Congo. Ces Commissions sont même pourvues de pouvoirs assez étendus. Mais ici encore, il s'agit d'une exécution tout à fait localisée. On a considéré que, ces pouvoirs portant sur des points très précis, et ne s'exerçant que sur des individus, dans le cours internationalisé du fleuve, il n'y avait pas lieu de craindre pour le respect des droits de souveraineté des Etats riverains, ni par conséquent de se priver d'un organe international d'exécution et de contrôle très utile à la défense des intérêts généraux de la navigation.

L'Union internationale pour l'étude en commun des questions pénales et pénitentiaires, est pourvue aussi d'une Commission internationale permanente, à laquelle n'est adjoint aucun autre organe international. Elle est chargée de procéder à des études sur la matière qui fait l'objet de l'Association, de publier un Bulletin, et de préparer un Congrès quinquennal. Elle se réunit elle-même périodiquement, et, dans

l'intervalle de ses sessions, ses travaux sont exécutés par son Bureau, composé d'un président, d'un trésorier et d'un secrétaire, choisis dans son sein. Mais il s'agit ici d'une Convention dans laquelle les associés n'ont pris aucun engagement formel, dont l'exécution par conséquent ne comporte aucun contrôle.

Il n'y a qu'un exemple, actuellement, d'une Commission internationale permanente à laquelle les Etats associés aient confié un rôle important d'exécution, et qu'ils aient chargée de surveiller, de contrôler l'action particulière de chacun d'eux et le respect par lui d'engagements formels et précis : c'est la Commission internationale permanente des sucres. Elle est munie de pouvoirs très étendus à l'égard des Gouvernements qui font partie de l'Union sucrière, et ses décisions, qui ont force de loi, sont régulièrement exécutées et respectées. C'est un cas tout à fait exceptionnel, motivé par des circonstances particulières et des nécessités financières impérieuses. Nous n'y insisterons pas davantage, devant donner plus loin sur l'Union sucrière et sur sa Commission permanente de plus amples détails.

En résumé, on peut poser comme principe que, d'une manière générale, et dans l'état actuel de la Communauté internationale, l'emploi d'une Commission internationale isolée, chargée de surveiller l'exécution par chacun des Gouvernements, des décisions collectives, n'est pas un procédé pratique, les Etats se refusant généralement à l'accepter.

La Commission internationale administrative ne pouvant donc être employée que comme organe de surveillance, et d'autre part cette surveillance ne pouvant s'exercer sur chacun des Etats associés, il ne reste qu'une ressource à la disposition de la Communauté des Etats. Elle créera un organe d'exécution spécial, un Office ou Bureau international, à la tête duquel elle placera un fonctionnaire international ayant sous ses ordres le personnel nécessaire ; elle donnera pour mission à cet organe permanent de faciliter l'exécution normale et régulière des décisions collectives par les divers Associés, sur lesquels il n'aura d'ailleurs aucun pouvoir de

contrôle ; et elle placera cet Office sous l'autorité directe et la surveillance étroite d'une Commission internationale permanente, qui représentera constamment vis-à-vis de lui l'Assemblée générale des Associés.

C'est ce qu'ont fait les Etats pour celles de leurs Associations qu'ils ont tenu à organiser de la façon la plus parfaite. Ils n'ont pas toujours, il est vrai, placé l'organe d'exécution qu'ils créaient, l'Office ou Bureau international, sous le contrôle d'une Commission. Ils se sont contentés parfois, surtout dans leurs premières organisations, de le confier à la tutelle de l'Administration supérieure de l'un d'entre eux, donnant à celle-ci le rôle d'Administration gérante de l'Association. Nous verrons plus loin ce qu'il faut penser de ce mode d'organisation.

Quoi qu'il en soit, l'entente des Etats est ici plus complète, plus étroite, que dans les cas précédents, où elle ne donnait pas lieu à une organisation internationale spéciale. Aussi, pour marquer le caractère particulier qu'elle prend alors, on lui donne généralement, dans la pratique, le nom d'*Union*.

Avec les *Unions internationales*, nous entrons véritablement dans le domaine de l'Administration collective, c'est-à-dire de l'*activité collective organisée* des États.

CHAPITRE IV

LES UNIONS INTERNATIONALES. — DÉFINITION. CONDITIONS DE FORMATION

SECTION I

Définition des Unions internationales.

Nous avons vu que la manifestation la plus parfaite, l'aboutissement suprême de toute l'activité internationale, était la création de vastes Institutions administratives organisées : les *Unions internationales*. Nous allons maintenant nous occuper uniquement de ces Institutions, pour en étudier la nature, la formation, l'organisation, la vie et la fonction.

Des Unions internationales, diverses définitions ont été données, ou plutôt il n'en a encore été donnée aucune définition précise et complète. Les auteurs qui se sont occupés de ces Institutions les ont définies, suivant le point de vue auquel ils se sont placés, par tel ou tel de leurs caractères qui les a particulièrement frappés.

M. Kazansky (1), faisant de leurs organes permanents l'élément essentiel des Unions, les a définies : « des traités administratifs organisés », c'est-à-dire créant des organes internationaux spéciaux pour exécuter leurs prescriptions ; et par « traité administratif » il entend d'autre part : « une convention internationale qui a pour but la défense des intérêts sociaux internationaux ».

Il est certain que l'existence d'organes spéciaux est un caractère très important des Unions ; mais s'il les distingue

(1) KAZANSKY : *L'Administration internationale*, dans la Revue générale de Droit international public, 1902.

d'autres ententes internationales non organisées, il ne les définit cependant pas suffisamment. Car un autre de leurs caractères essentiels est d'être très générales dans leur composition, d'être ouvertes à tous les Etats, de tendre enfin à l'universalité. Il est donc nécessaire de mettre en relief ce caractère très important, le plus important des Unions internationales. C'est ce qu'ont fait d'autres auteurs, qui se sont attachés surtout à faire ressortir ce trait caractéristique des Unions, dans les définitions qu'ils en ont donné.

M. L. Renault (1) appelle *Union internationale*, lato sensu : « une Convention qui, au lieu d'intervenir entre deux ou trois Etats, dont les intérêts spéciaux sont exclusivement pris en considération, est conclue entre un assez grand nombre d'Etats, qui se placent à un point de vue plus général, de telle sorte que le règlement adopté par eux peut convenir aussi à d'autres Etats et être accepté par ceux-ci ». Le savant auteur parle ensuite des degrés divers que comporte l'action collective des Etats : simples déclarations de principes, action combinée ; et il ajoute : « Il y a bien *Union internationale* dans les cas qui viennent d'être indiqués, mais cette expression est réservée par la pratique à des hypothèses où, en général, les liens entre les contractants semblent plus étroits et se manifestent parfois par des organes communs. »

M. G. Moynier (2) fait encore mieux ressortir le caractère universel des Unions, qu'il définit ainsi : « J'appelle, dit-il, *Unions universelles*, qu'ils aient ou non adopté cette dénomination, tous les groupes d'Etats qui, formés diplomatiquement pour la poursuite de progrès intéressant la *totalité* des nations civilisées, admettent dans leurs rangs *tous* les peuples désireux d'en faire partie. »

L'organisation et l'universalité, tels sont les deux caractères principaux des Unions internationales. Mais elles présentent

(1) LOUIS RENAULT : *Les Unions internationales, leurs avantages et leurs inconvénients*, dans la Revue générale de Droit international public, 1896.

(2) GUSTAVE MOYNIER : *Les bureaux internationaux des Unions universelles*, Genève, 1892.

encore d'autres éléments communs importants qui contribuent à les caractériser, et qui doivent entrer dans leur définition, si on la veut complète et précise. Nous allons donc examiner les divers caractères généraux, les éléments constitutifs de ces institutions ; puis nous essaierons d'en donner une définition satisfaisante.

Et d'abord, quelque nom qu'on leur donne, qu'on les appelle Unions universelles, Unions internationales, Associations internationales, ou encore Institut ou Office, du nom de l'organe qui les représente, ces institutions sont toutes des Associations d'Etats. Et qui dit association, dit plus que simple traité ou convention. Ici la solidarité des Etats se manifeste d'une façon beaucoup plus précise, beaucoup plus complète que dans tous les autres rapports qu'ils entretiennent entre eux. Deux ou plusieurs Etats peuvent en effet se lier réciproquement par des conventions spéciales, par des traités, pour limiter leur action respective dans un domaine déterminé, pour restreindre les droits de chacun en vue d'intérêts réciproques, pour mettre fin à une guerre et régler les conditions de la paix, enfin pour beaucoup d'autres objets spéciaux de nature très diverse. De tels contrats internationaux sont en nombre infini, il en est signé tous les jours, et chaque intérêt particulier à un ou à plusieurs Etats peut donner lieu à des rapports de cette nature.

Mais quand les Etats forment entre eux une Association, c'est nécessairement pour des raisons d'ordre général et supérieur, et en vue d'une collaboration effective. Ils ont conscience alors de manifester d'une façon toute particulière leur étroite solidarité, et de travailler à une œuvre plus haute, plus vaste, plus humaine. On éprouve de suite, au seul mot d'Association, ou d'Union internationale, une impression d'entente, de confraternité, de cohésion, que ne donnent nullement les termes de convention ou de traité. Cette impression, les Etats l'ont eue quand ils se sont associés pour créer l'Union postale universelle, voulant accentuer par ce terme d'*Union* l'idée de la solidarité qui les unissait si étroitement dans ce groupement nouveau. Et ils ont, dans la suite,

tenu à dénommer ainsi les groupements de même nature qu'ils formaient entre eux.

Ces Associations entre Etats sont diplomatiquement constituées ; autrement dit, ce sont des Institutions officielles par leur origine et par la qualité de leurs membres. Elles reposent sur un instrument diplomatique, sur une Convention internationale, signée par les représentants autorisés des Etats, et ratifiée ensuite par leurs Gouvernements. C'est eux qui s'engagent, en signant le pacte d'association, à en exécuter les clauses et à en respecter les prescriptions. Peu importe s'ils doivent ensuite s'adresser, pour cette exécution, à certains de leurs organes nationaux, à des collectivités privées ou aux individus eux-mêmes. Les divers Etats membres de l'Association sont seuls moralement responsables de l'exécution du contrat, et c'est eux qui supportent les dépenses qu'elle nécessite. Seuls ils participent, par leurs délégués, à la direction et au fonctionnement de ces entreprises collectives, et procèdent aux réglementations qu'elles comportent.

Mais si les Etats sont, en principe, seuls admis à entrer comme associés dans les Unions internationales, plusieurs d'entre elles cependant admettent au même titre, et à de certaines conditions, les colonies de ces Etats. Ainsi, la Convention de Rome, du 7 juillet 1905, organisant l'Institut international d'agriculture, dit dans son article 10 *in fine* : « Les colonies, sur la demande de l'Etat dont elles dépendent, pourront être admises à faire partie de l'Institut aux mêmes conditions que les Etats indépendants. » Toutefois, il faut reconnaître que, même dans ce cas où l'admission des colonies dans l'Union est très large, leur situation ne saurait être la même que celle d'un Etat, car elles restent toujours sous la dépendance plus ou moins étroite de la métropole, qui garde la responsabilité et la direction en ce qui les concerne.

Les Etats qui entrent dans ces Associations diplomatiques sont et restent en principe absolument libres, puisque aussi bien l'indépendance et la souveraineté sont des attributs essentiels et imprescriptibles de l'Etat. Aucune contrainte n'est exercée sur eux, aucune pression de quelque nature

qu'elle soit, tendant à forcer leur décision et à les faire entrer contre leur gré dans ces groupements. Ceux-ci se refusent même le plus souvent, par amour-propre et par dignité, à faire aucune démarche précise et formelle pour inviter tel ou tel Gouvernement réfractaire à adhérer au contrat. Aussi peut-on dire que toute Union est essentiellement libre dans sa formation, puisqu'elle repose sur une décision spontanée de ses membres, sur l'acceptation volontaire par chacun d'eux des clauses du contrat. Et de plus cette liberté des contractants reste entière à tout moment, car chacun d'eux peut, en se retirant de l'Association, se dégager des obligations et des charges qu'elle lui impose.

Il ne faudrait pourtant pas exagérer, comme l'ont fait certains auteurs, cette notion de liberté, et n'admettre la possibilité d'aucune concession, à ce point de vue, de la part des Etats associés. Car toute convention, tout contrat, impliquent des engagements réciproques ; et qui dit engagement dit abdication, au moins partielle et momentanée, de la liberté. Toute association, tout groupement, toute collaboration de quelque nature qu'elle soit, comportent nécessairement des liens, des entraves, des obligations, librement acceptés, en vue d'en retirer des avantages plus ou moins immédiats.

La préoccupation, parfois excessive, de la part des Etats, de ne sacrifier aucune parcelle de leurs droits de souveraineté et d'indépendance, a retardé longtemps la formation de certaines Unions, et, celles-ci une fois créées, en a entravé le développement. Peut-on savoir aussi combien d'autres auraient été formées, qui, par suite de craintes de cette nature, n'ont pu encore voir le jour, l'idée créatrice s'étant toujours heurtée jusqu'à présent à l'obstacle insurmontable de la souveraineté étatique ? Telles furent les origines pénibles de l'Union des sucres, de l'Union antiesclavagiste, et d'autres encore ; tels sont les obstacles qui s'opposent aujourd'hui à une Union organisée pour la réglementation internationale du travail.

Mais si les Etats ne doivent pas exagérer la notion de leur liberté, s'ils doivent faire toutes les concessions compatibles avec le principe de leur indépendance, chaque fois que leurs

intérêts importants sont en jeu, ils ne doivent pas hésiter cependant à prendre toutes les précautions utiles pour sauvegarder leurs droits souverains.

Les Unions internationales, absolument libres dans leur formation, doivent laisser à chacun de leurs membres toute la liberté compatible avec leur fonctionnement régulier et le but précis qu'elles se sont donné. Elles ne doivent comporter aucune autorité étrangère se superposant aux Etats, aucune abdication définitive de souveraineté de la part de ceux-ci. Leurs membres doivent conserver leur liberté sur les points essentiels, se réserver de veiller par eux-mêmes à l'exécution de la Convention, n'admettre la possibilité d'aucune modification importante à celle-ci sans leur consentement exprès, et conserver à tout moment le droit de sortir de l'Association. Ce n'est qu'à ces conditions que les Unions sont des Associations libres.

En ce qui concerne la liberté de sortir à tout moment de l'Association, il est évident que les Etats associés se feront une obligation morale de respecter les délais prévus dans la Convention qu'ils ont signée. Mais le jour où l'un d'eux, en violation de ses engagements particuliers, voudrait user de ce droit général et essentiel, il ne viendrait certainement à l'idée d'aucun de ses coassociés de chercher à le retenir de force dans leur groupement. Au surplus, dans la pratique, les Etats qui sont membres d'une Union ne songent pas à en sortir, puisqu'ils y sont entrés de leur plein gré, en toute connaissance de cause, et qu'ils y sont d'ailleurs retenus par leur intérêt même.

L'égalité des Etats, dans les Unions internationales, n'est pas moins respectée que leur liberté. Aucune distinction n'est faite entre eux suivant leur importance ou leur puissance. Ils se présentent tous, petits ou grands, puissants ou faibles, avec les mêmes droits, ils contractent les mêmes obligations, participent aux mêmes avantages. Les seules différences que les Conventions d'Union établissent entre eux, au point de vue du nombre de voix dont ils jouissent dans les Assemblées générales ou dans les Commissions, et au point de vue de

leurs parts contributives aux frais généraux, proviennent de l'importance variable des intérêts en jeu. Il est naturel qu'un petit Etat verse une cotisation moins forte qu'un grand Etat ; car celui-ci donne aux organes de l'Association un travail plus considérable, il occasionne des dépenses plus importantes, il peut supporter des charges plus lourdes. Mais en retour, il est aussi très juste que chaque Etat jouisse, dans la gestion des intérêts communs, d'une part d'influence proportionnée à sa contribution aux dépenses communes, d'un nombre de voix en rapport avec les charges qu'il s'impose. Il n'en reste pas moins vrai que les intérêts de chacun des Etats contractants seront également pris en considération, que chacun d'eux sera l'objet des mêmes égards et des mêmes traitements, qu'il bénéficiera également, dans la mesure de ses besoins, de l'action collective et de l'activité des organes communs. Il n'y a pas, dans ces Associations internationales modernes, des Etats dominants et des Etats soumis, il n'y a que des Associés libres et égaux, tous travaillant pour chacun, et chacun pour tous.

En ce qui concerne l'étendue des Unions internationales, nous savons que ce sont des organisations universelles, et nous avons dit que c'était là un de leurs caractères principaux. Elles sont, il est vrai, formées entre plusieurs Etats seulement. Ceux-ci ont pris l'initiative du groupement, ils en ont été les promoteurs, parce que plus que les autres ils en ont senti l'impérieux besoin, compris tous les avantages ; parce qu'aussi ils étaient par leur situation, leur état social, mieux préparés, en quelque sorte plus mûrs pour l'entreprise collective. Mais ces Etats, s'étant ainsi constitués en une Union internationale, n'ont pas entendu faire de leur Association une organisation fermée ; ils admettent parmi eux tous les pays qui voudront adopter les règles qu'ils ont posées, signer le même contract, se soumettre au même mode d'action. Ils ont établi un régime juridique, celui qui leur a paru le meilleur, le plus conforme aux besoins généraux, le plus apte à réaliser les fins collectives qu'ils se proposaient. Ils l'ont établi d'abord pour eux ; mais ils l'offrent à tous ceux

qui, comme eux, le jugeront bon, utile et conforme à leurs intérêts. Et du moment qu'ils se sont placés à un point de vue très général, celui des besoins collectifs, abstraction faite des intérêts particuliers de chacun d'eux, il est à prévoir, il arrivera même nécessairement que d'autres Etats, ressentant un jour ces besoins, comprenant la nécessité de ce régime et l'utilité pour eux-mêmes d'une telle organisation, obéiront aux mêmes mobiles et entrерont dans l'Association.

Cette adoption ultérieure d'un régime juridique établi par une Convention d'Union, cette inscription parmi les membres de l'Association, c'est ce qu'on appelle l'*adhésion*. Pour un Etat, adhérer à une Union internationale, c'est adopter un régime juridique collectif établi antérieurement par d'autres Etats, c'est entrer dans leur Association. La faculté d'adhésion, stipulée expressément dans la plupart des Conventions d'Union, est la possibilité donnée à tous les Etats du monde, d'entrer à tout moment dans une organisation faite pour le monde entier. L'Etat adhérent jouira dès lors des mêmes droits, sera tenu aux mêmes obligations, participera aux mêmes services, sera soumis aux mêmes charges que les Etats fondateurs de l'Institution.

La faculté d'adhésion est en quelque sorte le sceau de l'Administration universelle ; c'est le signe auquel on reconnaît qu'une Convention, qu'une Institution, s'adressent à l'Humanité entière ; c'est le procédé par lequel l'Internationalisme officiel s'étend chaque jour en surface, dans chacune de ses manifestations particulières.

Certaines Conventions d'Union soumettent l'adhésion des Etats non signataires à l'acceptation expresse des membres de l'Association. On ne saurait voir dans cette condition, plutôt théorique que pratique, une restriction véritable à la faculté d'adhésion. Son but est d'affirmer une fois de plus l'indépendance des Etats qui, ayant formé une Association avec tels autres Etats déterminés, ne sauraient être contraints d'admettre malgré eux dans leur groupement un nouveau venu qu'ils auraient de sérieuses raisons de tenir à l'écart. Mais il n'est pas douteux qu'il faudra des motifs très graves

pour que l'Association refuse d'admettre dans son sein un pays désireux d'y entrer, et qu'une telle exclusion ne se produira que dans des cas tout à fait exceptionnels. Il n'y a donc pas là, pratiquement, un obstacle réel à l'adhésion ; et l'essentiel, c'est que par celle-ci les Unions soient largement ouvertes à tous les pays désireux et susceptibles d'y participer.

Les demandes d'adhésion sont adressées par la voie diplomatique au Gouvernement de l'Etat qui a été désigné à cet effet dans la Convention d'Union, et dont l'Administration supérieure est Administration gérante de l'Association. C'est, ou bien l'Etat sur le territoire duquel a été signée la Convention, ou bien celui qui a été chargé de créer et de diriger l'organe permanent, ou encore celui sur le territoire duquel s'est tenue la dernière réunion de l'Assemblée générale.

Les demandes sont ensuite transmises par la même voie aux Gouvernements des divers Etats de l'Association, et notifiés aussi à l'Office central. Quant au moment à partir duquel l'adhésion produit ses effets, les Conventions d'Union contiennent à ce sujet des règles diverses, dans le détail desquelles nous n'entrerons pas.

Si les Unions internationales sont des Associations également ouvertes à tous les Etats, si en fait elles groupent des pays très nombreux, si même certaines d'entre elles sont déjà presque universelles, c'est que le but, ou plutôt les buts très divers qu'elles se proposent, sont susceptibles d'intéresser l'Humanité toute entière ; les intérêts dont elles assurent la défense sont des intérêts vraiment universels.

Les unes ont un but moral et philanthropique, comme l'Union pour la répression de la traite des esclaves africains ; d'autres un but scientifique, comme l'Association géodésique internationale, l'Union internationale de sismologie, l'Union internationale des Poids et Mesures ; d'autres un but administratif, comme l'Union postale universelle, l'Union télégraphique internationale. Tandis que toutes celles-ci sont principalement ou même exclusivement d'intérêt public, il en est d'autres qui concernent la défense d'intérêts privés, et intéressent particulièrement certaines catégories de per-

sonnes ; de cet ordre sont les Unions pour la protection de la propriété industrielle, et pour la protection des œuvres littéraires et artistiques.

Nous verrons dans le chapitre suivant quel est actuellement le champ d'action des Unions internationales. Nous examinerons successivement toutes celles qui existent à ce jour, donnant une courte notice sur chacune d'elles. Mais nous pouvons dire dès maintenant que, d'une façon générale, tout besoin ressenti à la fois par tous les pays du monde ou par un grand nombre d'entre eux, tout intérêt d'une portée très générale et tendant à l'universalité, peuvent en principe faire l'objet d'une Union internationale. Celle-ci se constituera le jour où la nécessité d'une réglementation et d'une action communes sera ressentie d'une façon assez pressante. Au contraire, en des matières qui n'intéressent normalement qu'un nombre limité d'Etats, on ne conçoit que la formation de conventions particulières, la création d'Institutions internationales, mais non universelles. Au surplus, nous savons que des intérêts chaque jour plus nombreux tendent à s'universaliser ; nous l'avons suffisamment montré dans les chapitres précédents. C'est pourquoi le nombre des Unions internationales, relativement faible encore, s'accroît et s'accroîtra sans cesse, sans qu'on puisse lui assigner une limite quelconque.

Les Unions internationales, pour réaliser des fins collectives, doivent recourir nécessairement à des procédés d'action collectifs. Elles atteignent leur but, à la fois par une action concertée, par une réglementation et une organisation communes. L'action concertée et la réglementation commune ne suffiraient pas, nous l'avons vu, à les distinguer des autres modes d'action collective dont nous avons parlé dans le chapitre précédent. Il n'y a vraiment Administration internationale que là où il y a une organisation permanente commune assurant l'exécution régulière des règles posées et le fonctionnement normal de l'entreprise collective.

Cette organisation, pour être sérieuse et efficace, comportera nécessairement : un Office central ou Bureau international

permanent, qui servira de centre général d'information, facilitera l'application concordante par les divers Associés, des règles posées par la Convention d'Union, et étudiera les mesures propres à les améliorer ; une Conférence ou Assemblée générale des Etats de l'Union, qui se réunira périodiquement, groupant les délégués des divers Gouvernements, examinera les résultats obtenus, délibérera sur la conduite à tenir dans l'avenir et sur les modifications et les perfectionnements à apporter tant au régime juridique de l'Union qu'aux attributions de son Office permanent ; enfin, une Commission internationale permanente, dans laquelle chaque Etat associé sera représenté, qui veillera constamment au bon fonctionnement de l'entreprise, et dirigera de près l'activité du Bureau.

Tel est le type d'organisation dont se rapprochent plus ou moins les Unions actuelles, et que reproduisent complètement les plus parfaites d'entre elles, et les dernières créées.

Quant à la durée de ces Associations, elle n'a rien de fixe. Les Conventions d'Union, comme la plupart des autres Conventions internationales, fixent un délai, variable suivant les cas, et stipulent que l'Etat qui voudra se retirer de l'Association devra notifier son intention aux autres Etats un certain temps avant l'expiration de ce délai. Il est généralement prévu qu'à défaut de dénonciation dans le délai fixé, la Convention sera simplement prorogée par tacite reconduction, et pour le même temps. Le retrait d'un Associé ne mettrait d'ailleurs pas fin à l'Association, qui continuerait à subsister entre les autres.

En fait, toutes les Unions formées jusqu'à ce jour durent encore ; et, puisqu'elles ont toutes donné d'excellents résultats, il n'y a pas lieu d'en prévoir la dissolution. Il peut arriver toutefois qu'une telle Association, constituée dans un but temporaire, se dissolve, ayant complètement réalisé son objet et n'ayant plus dès lors aucune raison d'être. Mais aucune Union ne s'est encore trouvée dans ce cas.

Ayant ainsi examiné les divers caractères généraux des Unions internationales administratives modernes, nous

pouvons les résumer et les grouper dans une définition complète, en disant que :

Les Unions internationales sont des Associations diplomatiquement formées entre plusieurs Etats libres et égaux, mais ouvertes également à tous les autres Etats, en vue de réaliser par une action concertée, une réglementation et une organisation communes, des fins collectives.

SECTION II

Conditions de formation des Unions internationales.

Pour qu'une Union internationale ainsi définie puisse se former, il faut d'abord qu'il existe entre les divers Etats, ou au moins entré un assez grand nombre d'entre eux, des intérêts généraux communs et importants, qui ne puissent être satisfaits sans une réglementation et une organisation communes. Il faut que, par suite de rapports étroits, d'un contact constant entre les Etats sur un point déterminé, ceux-ci se sentent mutuellement gênés par un manque d'harmonie entre les législations nationales qui régissent cet objet spécial, ou par la trop grande diversité d'action de chacun d'eux relativement à cet objet. Tant que les inconvénients qui en résulteront ne se seront pas manifestés avec trop d'acuité, les Etats ne songeront pas à y porter remède, ou bien ils se contenteront de s'entendre à ce sujet par des accords spéciaux avec un ou plusieurs des Etats avec lesquels ils sont plus particulièrement en rapport. Mais un jour viendra où ils sentiront assez vivement les inconvénients d'un tel état de choses, pour envisager le seul remède efficace, celui d'une entente collective. Alors des difficultés d'un autre ordre pourront surgir.

Il pourra se faire que les conditions imposées par cette entente internationale soient absolument incompatibles avec l'état social de tel pays ; que le seul remède efficace sur le point spécial dont il s'agit ne puisse être adopté par lui, parce

que son application entraînerait pour lui, à d'autres points de vue, des inconvénients graves. Ou bien c'est son organisation administrative qui ne saurait se concilier avec les principes d'administration posés par la Convention générale ; ou c'est toute une partie de sa législation qui serait à réformer, pour la mettre en harmonie avec la réglementation collective qu'on lui propose ; ou ses mœurs, ses habitudes de vie, son esprit public national, s'opposent à l'adoption par lui de tel principe qui est à la base de l'organisation commune projetée ; ou enfin la signature du pacte d'Union entraînerait pour lui des conséquences économiques, commerciales, financières, sociales manifestement défavorables, ou tout au moins très difficiles à prévoir.

Il faut donc, pour qu'un Etat puisse s'associer à d'autres Etats par un pacte d'Union, qu'il y trouve d'abord un intérêt manifeste et suffisant ; et de plus que son état social et juridique, que le degré qu'il occupe sur l'échelle de l'évolution, lui permettent de le faire sans nuire à ses autres intérêts essentiels.

Cependant, une Convention d'Union étant acceptable dans son ensemble par un assez grand nombre d'Etats qui se sont entendus sur un minimum de règles communes à adopter, si plusieurs d'entre eux, socialement et juridiquement plus avancés que les autres, et animés de meilleures dispositions, trouvent ce régime juridique insuffisant pour eux, et désirent le compléter, en ce qui les concerne, par de nouvelles règles, ils auront divers moyens de le faire sans gêner leurs coassociés et sans les mettre dans l'alternative, ou de rester en dehors de l'Union, ou d'adopter un régime trop avancé pour eux.

Ils pourront signer entre eux des conventions isolées sur tel ou tel point de la matière, ces conventions étant absolument indépendantes de la Convention d'Union, qu'elles compléteront sur ces points particuliers par un régime plus étroit et mieux approprié à la situation commune des Etats signataires.

Ils pourront en second lieu introduire dans la Convention

même d'Union des clauses facultatives qu'il sera loisible à chaque Associé d'accepter ou de répudier à son gré et selon son intérêt. Ces clauses seront l'objet d'une signature et d'une ratification spéciale. Elles pourront faire corps avec la Convention ou être contenues dans un protocole spécial qui sera annexé à celle-ci.

Enfin, ces mêmes Etats pourront conclure entre eux, sur les points qui les intéressent, des arrangements spéciaux, qui seront pour eux comme un prolongement, un complément de la Convention principale. Tout à fait distincts de celle-ci, ils seront néanmoins dominés par les principes généraux qu'elle a posés, et soumis aux mêmes conditions de durée et de revision.

Certaines Conventions d'Union prévoient expressément la conclusion de tels arrangements. C'est le cas de la Convention générale de l'Union postale, en conformité de laquelle ont été signés, en 1891, six arrangements particuliers relatifs à diverses parties du service postal. Il en est de même de la Convention de Paris de 1883, qui a créé l'Union internationale pour la protection de la propriété industrielle. Cette Convention prévoit la possibilité d'arrangements spéciaux ; à la Conférence de Madrid, en 1891, il en a été signé deux : l'un pour la répression des fausses indications de provenance, l'autre pour l'enregistrement international des marques de fabrique et de commerce.

Ces arrangements particuliers ne se distinguent pas essentiellement des clauses facultatives ordinaires ; ce sont en somme des clauses facultatives plus importantes, comportant toute une réglementation spéciale, et qu'on met en dehors de la Convention principale uniquement pour ne pas l'encombrer. Car chacun d'eux comprend généralement une Convention et un Règlement d'exécution.

On donne parfois, dans la pratique, au groupe d'Etats qui ont signé un arrangement de cette nature, complément d'une Convention principale d'Union, le nom d'*Union restreinte*, pour le distinguer du groupe plus étendu qui constitue l'Union principale. Mais il faut bien se garder de

croire qu'il y a là plusieurs Unions distinctes. Il n'y a en réalité qu'une seule Union, comprenant tous les Etats signataires de la Convention principale. Il n'y a qu'une Association, qu'une Assemblée générale, qu'un Office central permanent ; ce sont ceux de l'Union. Cependant, plusieurs Etats ayant adopté des clauses facultatives plus ou moins importantes, s'étant volontairement soumis à un régime plus complet, à des obligations plus étroites, il faut bien les distinguer de leurs coassociés, sur les points particuliers qui les intéressent exclusivement, et pour les services spéciaux qui résultent de leur groupement. C'est pourquoi on donne à celui-ci, par analogie avec l'Association générale, ce nom d'Union restreinte.

Ces Unions restreintes sont d'ailleurs ouvertes, et doivent nécessairement être ouvertes à tous les membres de l'Union principale, par la plus large faculté d'adhésion ; et elles tendent à les absorber successivement, à mesure qu'ils sont en état d'y participer.

Les arrangements spéciaux et les Unions restreintes sont un excellent procédé de développement des Unions internationales. Ils permettent à celles-ci de s'appliquer utilement à des matières sur lesquelles les Etats associés ne peuvent encore arriver à une entente complète. Les Etats plus avancés peuvent ainsi bénéficier plus largement des avantages et des services de l'Union, et montrer la voie à suivre à leurs coassociés, qui, dès qu'ils le pourront, ne manqueront pas de suivre leur exemple.

CHAPITRE V

LES UNIONS INTERNATIONALES ACTUELLES⁽¹⁾

I

Union télégraphique internationale.

L'Union télégraphique internationale fut fondée à Paris, par la Convention du 17 mai 1865, sur l'initiative de la France, entre vingt Etats européens ; elle fonctionna dès le 1^{er} janvier de l'année suivante.

Son but était d'assurer et de faciliter le service télégraphique international. La Convention de Paris l'a défini ainsi : « Partant du désir d'assurer aux correspondances télégraphiques échangées entre les Etats contractants les avantages d'un tarif simple et réduit, d'améliorer les conditions actuelles de la télégraphie internationale et d'établir une entente permanente entre les Etats, tout en conservant leur liberté d'action pour les mesures qui n'intéressent point l'ensemble du service..., etc. »

Pour atteindre ce but, un ensemble de règles ont été posées par la Convention d'Union. Celle-ci reconnaît à toutes personnes le droit de correspondre au moyen des télégraphes internationaux. Les Etats se sont engagés à prendre toutes les dispositions nécessaires pour assurer le secret des messages télégraphiques et leur transmission régulière ; mais ils entendent toutefois n'engager en rien leur responsabilité, à ce point de vue. Chaque Gouvernement s'engage à affecter à ce service de télégraphie internationale des fils spéciaux, en nombre suffisant pour assurer une rapide transmission des

(1) Voir, Annexe II, le *Tableau général des Unions internationales et des Etats adhérents*.

télégrammes. Ces fils seront établis et desservis dans les meilleures conditions que la pratique du service fera connaître.

La Conférence de Vienne, en 1868, a décidé la création d'un Office central, ou *Bureau international des Administrations télégraphiques*, dont la Conférence de Lisbonne (1908) a changé le nom en celui de *Bureau international de l'Union télégraphique*, et dont le siège est à Berne. La Convention de Saint-Petersbourg, de 1875, définit ainsi son but : « Un organe central, placé sous la haute autorité de l'Administration supérieure de l'un des Gouvernements contractants désigné, à cet effet, par le règlement, est chargé de réunir, de coordonner et de publier les renseignements de toute nature relatifs à la télégraphie internationale, d'instruire les demandes de modification aux tarifs et aux règlements de service, de faire promulguer les changements adoptés, et, en général, de procéder à toutes les études et d'exécuter tous les travaux dont il serait saisi dans l'intérêt de la télégraphie internationale.

Cet Office a été placé sous la haute surveillance du Conseil fédéral suisse. On a depuis ajouté à ses attributions tout ce qui concerne le service téléphonique international. D'autre part, l'Union radiotélégraphique internationale, organisée par la Convention de Berlin, du 3 novembre 1906, a, par le paragraphe 37 de son Règlement de service, confié au Bureau international de l'Union télégraphique, les attributions déterminées par l'article 13 de ladite Convention.

A la Convention télégraphique a été annexé un Règlement de service très détaillé, obligatoire pour toutes les parties contractantes. Il en résulte que la télégraphie internationale s'effectue aujourd'hui, dans presque tout le monde civilisé, suivant des règles communes ; cette uniformité, dans un service aussi important, est de la plus grande utilité pour tous. Ce règlement a été révisé successivement par les neuf Conférences internationales qui, depuis la fondation de l'Union, se sont réunies dans les villes et aux dates suivantes : à Vienne, en 1868 — à Rome, en 1871 — à Saint-Petersbourg, en 1875 — à Londres, en 1879 — à Berlin, en 1885 — à Paris, en 1890 —

à Budapest, en 1896 — à Londres, en 1903 — à Lisbonne, en 1908.

La Conférence de Rome, en 1874, a admis à participer à l'Union des Administrations télégraphiques privées. Actuellement, c'est la Convention de Saint-Petersbourg, du 22 juillet 1875, qui constitue la charte télégraphique internationale. Le Règlement en vigueur est celui qui a été arrêté à Lisbonne le 11 juin 1908, et qui a été appliqué dès le 1^{er} juillet 1909.

La prochaine Conférence générale doit se réunir à Paris en 1915 ; cette date correspond au cinquantenaire de la fondation de l'Union. Les principales questions à l'étude en vue de cette réunion sont : la revision des taxes extra-européennes, et la réglementation du langage convenu dans le régime extra-européen.

L'Union télégraphique comprend actuellement cinquante Etats ou colonies autonomes, qui sont les suivantes :

Allemagne — République Argentine — Fédération australienne — Autriche — Belgique — Bolivie — Bosnie-Herzégovine — Brésil — Bulgarie — Cap de Bonne-Espérance — Ceylan — Chili — Colonies portugaises — Crète — Danemark — Egypte — Erythrée — Espagne — France et Algérie — Grande-Bretagne — Grèce — Hongrie — Indes britanniques — Indes néerlandaises — Indo-Chine française — Islande — Italie — Japon — Luxembourg — Madagascar — Monténégro — Natal — Norvège — Nouvelle-Calédonie — Nouvelle-Zélande — Orange River Colony — Pays-Bas — Perse — Portugal — Roumanie — Russie — Sénégal — Serbie — Siam — Suède — Suisse — Transvaal — Tunisie — Turquie — Uruguay.

Cela fait un territoire de 66.887.185 kilomètres carrés, habité par une population de 956.752.607 habitants. A ces Etats il faut ajouter trente-neuf Compagnies de câbles sous-marins qui ont adhéré à la Convention d'Union, ou se conforment volontairement et librement aux dispositions du Règlement de service international, ou qui sont en relations constantes avec le Bureau international de Berne.

Union radiotélégraphique internationale.

Une première Conférence s'était réunie à Berlin, en 1903, sur l'initiative de l'Allemagne, dans le but d'arriver à une entente en matière de télégraphie sans fil ; mais elle s'était séparée sans résultat.

L'application de la télégraphie sans fil soulevait en effet de nombreuses difficultés ; depuis l'invention du procédé Marconi, les Etats s'étaient divisés en deux groupes, les uns ayant consenti à la Compagnie Marconi un monopole d'exploitation, les autres ayant admis au contraire le système des Compagnies libres.

Une seconde Conférence, réunie dans la même ville le 3 octobre 1906, aboutit à la Convention de Berlin du 3 novembre 1906, qui a créé et organisé l'*Union internationale de radiotélégraphie*. A la Convention fut annexé un Règlement d'exécution ; tous deux sont entrés en vigueur le 1^{er} juillet 1908.

La Convention a posé le principe de l'internationalisation et de l'intercommunication obligatoire de tous les systèmes, ce qui devait entraîner à courte échéance la disparition du monopole Marconi. Pour vaincre les résistances des Compagnies privées qui, en se basant sur des traités antérieurs, se refuseraient à accepter des radio-télégrammes ne provenant pas de stations similaires, les Etats signataires se sont engagés à ouvrir des stations au trafic international, à proximité de celles appartenant aux Compagnies qui se refuseraient à appliquer les principes de la Convention.

Le contrôle et la surveillance du réseau radiotélégraphique, et, en général, l'exécution de la Convention, ont été confiés au *Bureau international de l'Union télégraphique*, à Berne, qui depuis comprend une section spéciale préposée à la télégraphie sans fil.

Les Etats qui ratifièrent la Convention d'Union furent les suivants :

Allemagne — Belgique — Brésil — Bulgarie — Danemark

— Espagne — Grande-Bretagne — Japon — Mexique — Norvège — Pays-Bas — Roumanie — Suède.

En outre, la Grande-Bretagne avait adhéré à la Convention pour : le Canada, l'Australie, Terre-Neuve, la Colonie du Cap, le Natal, le Transvaal, l'Inde, et ses autres colonies et protectorats.

II

Union postale universelle.

L'idée d'une entente postale internationale fut émise pour la première fois dans une note du 4 août 1862, émanant de M. Blair, directeur des postes américaines. Depuis longtemps on souffrait de la grande diversité des taxes existantes, qui entravait les relations du commerce, de l'industrie et des familles; et on réclamait un peu partout un système plus simple, en même temps que l'abaissement du coût des lettres et des imprimés. Les services postaux, essentiellement internationaux par nature, exigeaient une organisation internationale uniforme, pour la satisfaction des besoins du public.

Une première Conférence postale internationale se réunit, à Paris, du 11 mai au 8 juin 1863. Ses délibérations aboutirent non à une convention proprement dite, mais à une énumération en trente et un articles, des « principes généraux de nature à faciliter les relations de peuple à peuple par la voie de la poste et pouvant servir de base aux conventions internationales destinées à régler ces relations ».

L'application de ces principes par la plupart des Gouvernements prépara les voies vers une entente plus étroite et, dès 1869, le Gouvernement de la Confédération de l'Allemagne du Nord ouvrit des négociations dans ce but. Elles aboutirent à la réunion d'un nouveau Congrès postal international, qui se tint à Berne du 15 septembre au 9 octobre 1874, et délibéra sur un projet préparé par M. Henri de Stéphan, directeur des postes allemandes. Après quatorze séances, l'*Union générale*

des Postes fut créée. Le Congrès de Paris, de 1878, changea son nom en celui d'*Union postale universelle*, qu'elle porte aujourd'hui.

Le projet allemand demandait principalement l'uniformité de la taxe et la gratuité du transit. La Convention de Berne, du 9 octobre 1874, institua la taxe uniforme pour l'étranger ; quant à la gratuité du transit, on ne put alors l'obtenir, mais la taxe y afférente devint invariable, et elle fut fixée à un prix assez bas pour que le public ne s'en ressentit pas. D'autres progrès de moindre importance furent aussi réalisés, qui constituaient des facilités nouvelles à la circulation, et supprimaient des obstacles entravant les rapports administratifs.

La Convention de Berne créait aussi, sous le nom de *Bureau international de l'Union générale des Postes*, un Office central dont le siège fut fixé à Berne, et qui devait travailler sous la haute surveillance du Conseil fédéral suisse. Ce Bureau, qui fonctionna dès le 15 septembre 1875, et qui porte aujourd'hui le nom de *Bureau international de l'Union postale universelle*, était chargé par la Convention : « de coordonner, de publier et de distribuer les renseignements de toute nature qui intéressent le service international des postes ; d'émettre, à la demande des parties en cause, un avis sur les questions litigieuses ; d'instruire les demandes de modification au règlement d'exécution ; de notifier les changements adoptés ; de faciliter les opérations de la comptabilité internationale ; et, en général, de procéder aux études et aux travaux dont il serait saisi dans l'intérêt de l'Union postale ». (Article 15 de la Convention.)

Un Règlement d'exécution était annexé à la Convention. Tous deux subirent de nombreuses modifications, au cours des Congrès et des Conférences qui se suivirent de 1876 à 1906 : Conférence de Berne, 1876 — Congrès de Paris, 1878 — Conférence de Paris, 1880 — Congrès de Lisbonne, 1885 — Conférence de Bruxelles, 1890 — Congrès de Vienne, 1891 — Congrès de Washington, 1897 — Jubilé de Berne, 1900 — Congrès de Rome, 1906.

La Convention de Rome, de 1906, actuellement en vigueur, et signée par presque tous les Etats du monde, marque un très grand pas dans la voie de l'organisation universelle des Postes. Elle a beaucoup étendu les attributions du Bureau, et créé le coupon-réponse international. Cette Convention est accompagnée d'un nouveau Règlement d'exécution, qui entre dans tous les détails de l'organisation technique des services postaux internationaux ; il contient des formules identiques pour tous les pays du monde, dont la rédaction et le dispositif ont été arrêtés d'un commun accord par les délégués des Etats.

Nous n'énumérerons pas les Etats qui font actuellement partie de l'Union postale ; car elle est dès aujourd'hui presque universelle en ce qui concerne le port des lettres. Seuls la Chine et le Maroc n'en font pas partie. Et encore la Chine a-t-elle exprimé plusieurs fois le désir d'y adhérer, dès que sa situation intérieure le lui permettrait ; elle manifeste le très vif intérêt qu'elle porte à l'Union, en envoyant des délégués à chacun.

L'Union postale universelle s'étend sur un territoire de 114.305.700 kilomètres carrés, et englobe une population de 1.166.685.800 habitants. Ses dépenses se sont élevées en 1908 à 125.000 francs. Les plus fortes cotisations ont été, cette année-là, de 4.200 francs, les plus faibles de 168 francs. Les sommes par elle liquidées pour des Administrations de l'Union, se sont élevées au total de 82.418.509 francs. Le Bureau a dû faire imprimer, dans la seule année 1908, 578.000 coupons-réponse internationaux.

Outre la Convention principale, des arrangements spéciaux ont été conclus en 1891 entre un certain nombre d'Etats, et revus en 1906 au Congrès de Rome. Ces arrangements, qui sont facultatifs, et ne lient que les Etats qui les ont spécialement signés, concernent les points suivants :

- 1° Echange des lettres et des boîtes avec valeur déclarée ;
- 2° Service des mandats de poste ;
- 3° Echange des colis postaux ;

- 4° Service des recouvrements ;
- 5° Livrets d'identité ;
- 6° Abonnements aux journaux et publications périodiques.

Chacun d'eux est accompagné d'un règlement d'exécution et de formules spéciales. Ils ont été conclus respectivement : le 1^{er} par 30 Etats, le 2^e par 31, le 3^e par 34, le 4^e par 19, le 5^e par 15, le 6^e par 23.

III

Union internationale des Poids et Mesures.

Le besoin se manifestait depuis longtemps, dans les rapports entre les divers pays, d'un mode commun d'évaluation, et de mesures communes de la pesanteur et des dimensions de toutes choses. Et d'autre part, pour que les reproductions des prototypes originaux, destinées à servir elles-mêmes de types dans chaque pays, présentassent les garanties nécessaires d'identité, il fallait que leur confection fût faite sous le contrôle des divers Etats ralliés au système métrique, et que leur conservation fût assurée aussi d'une façon internationale.

C'est pour procéder à l'étude des moyens à employer pour arriver à ce résultat, que le Gouvernement français avait constitué en 1869 la *Commission internationale du mètre*, composée d'un groupe de savants français, complété par l'adjonction de commissaires étrangers.

Cette Commission exposa, en 1873, les résultats de ses travaux ; elle indiqua, d'une part les meilleurs procédés de fabrication des étalons internationaux, d'autre part les moyens de mettre ces procédés à exécution ; et elle chargea un *Comité permanent* composé de douze membres de nationalités diverses, de diriger et de surveiller l'exécution de ses décisions. Elle déclara en outre que le Comité devrait pour cela recourir à un Bureau international des Poids et Mesures, dont elle proposa la fondation aux Etats intéressés.

A cet effet, une Conférence diplomatique fut convoquée par le Gouvernement français, et se réunit à Paris, le 1^{er} mars 1875. Elle aboutit, le 20 mai suivant, à la signature d'une Convention et d'un Règlement.

La Convention de Paris, du 20 mai 1875, a créé le *Bureau international des Poids et Mesures*. Elle l'a placé « sous la direction et la surveillance exclusive d'un *Comité international des Poids et Mesures*, placé lui-même sous l'autorité d'une *Conférence générale des Poids et Mesures* formée des délégués de tous les Gouvernements contractants ». (Article 3 de la Convention.)

Ce Bureau est chargé : « 1° de toutes les comparaisons et vérifications des nouveaux prototypes du mètre et du kilogramme ; 2° de la conservation des prototypes internationaux ; 3° des comparaisons périodiques des étalons nationaux avec les prototypes internationaux et avec leurs témoins, ainsi que celles des thermomètres étalons ; 4° de la comparaison des nouveaux prototypes avec les étalons fondamentaux des poids et mesures non métriques, employés dans les différents pays et dans les sciences ; 5° de l'étalonnage et de la comparaison des règles géodésiques ; 6° de la comparaison des étalons et échelles de précision dont la vérification serait demandée, soit par des Gouvernements, soit par des Sociétés savantes, soit même par des artistes et des savants ». (Article 6 de la Convention.)

Le Bureau a été placé à Sèvres, dans le pavillon de Breteuil, situé dans le parc de Saint-Cloud, et cédé gratuitement par le Gouvernement français.

La Conférence générale s'est réunie quatre fois à Paris : en 1889, 1895, 1901 et 1907. Elle a, dans sa dernière session d'octobre 1907, modifié plusieurs articles du Règlement annexé à la Convention du mètre, du 20 mai 1875, qui reste la charte de l'Union.

La dotation du Bureau est actuellement de 100.000 francs. Les parts contributives des Etats varient, pour l'exercice 1909, entre 15.000 francs et 500 francs.

L'Union groupe vingt-quatre Etats, comprenant ensemble une population de 583.427.000 habitants. Ce sont les suivants :

Allemagne — Etats-Unis d'Amérique — République Argentine — Autriche — Belgique — Canada — Chili — Danemark — Espagne — France et Algérie — Grande-Bretagne et Irlande — Hongrie — Italie — Japon — Mexique — Norvège — Pérou — Portugal — Roumanie — Russie — Serbie — Suède — Suisse — Uruguay.

IV

Union internationale pour la protection de la propriété industrielle.

La plupart des législations des Etats civilisés protègent les nationaux de ces Etats, dans leur pays, contre les usurpations auxquelles ils sont exposés, en ce qui concerne la propriété industrielle. Elles s'attachent à faire respecter les droits de l'inventeur ou de l'artiste industriel sur leurs créations, du fabricant ou du commerçant sur leurs marques et leurs noms, et à réprimer les abus frauduleux de la concurrence économique. Mais cette protection à l'intérieur de chaque pays est loin d'être suffisante ; car les usurpations de ce genre se produisent sur une très vaste échelle d'un pays à un autre, surtout depuis que les facilités nouvelles des communications ont rendu si actives à notre époque les relations internationales.

Quelques Etats ont assuré chez eux le respect des droits de propriété des industriels et commerçants étrangers, en les assimilant plus ou moins complètement à leurs nationaux, et en prenant des dispositions législatives basées sur le principe de réciprocité. Des conventions particulières ont en outre été signées entre certains Etats sur cette question. Mais cette réglementation nationale, ou même conventionnelle, partielle et fragmentaire, donnait lieu à des dispositions

très diverses et très confuses, et n'assurait qu'une protection tout à fait insuffisante aux intéressés.

Aussi des plaintes nombreuses et pressantes s'élevaient-elles un peu partout. Elles furent formulées d'une façon précise par des industriels de tous pays, réunis en Congrès à Vienne, en 1873, puis à Paris, en 1878. Ils émirent le vœu qu'une entente s'établît entre les Etats pour donner à leurs intérêts la seule protection efficace.

La France invita les Gouvernements à une Conférence diplomatique, qui se réunit à Paris en 1880. Plusieurs Etats y tombèrent d'accord sur un projet de Convention, qui fut soumis à une nouvelle délibération, et transformé en Convention définitive, dans une seconde Conférence réunie dans la même ville en 1883. La Convention de Paris, du 20 mars 1883, signée par les représentants de onze Puissances, créa l'*Union internationale pour la protection de la propriété industrielle*.

Cette Convention, révisée à Bruxelles le 14 décembre 1900, assure aux ressortissants de chacun des pays contractants, dans toute l'étendue de l'Union, pour les brevets d'invention, les marques de fabrique, les dessins et modèles industriels, et les noms commerciaux, la même protection qu'aux nationaux et le même recours légal contre toute atteinte portée à leurs droits ; à condition toutefois qu'ils accomplissent les formalités et les conditions imposées aux nationaux par la législation intérieure de chaque Etat. Elle pose en outre certaines règles générales applicables chez tous les contractants, et tendant à uniformiser leurs lois sur la matière. Elle décide qu'« un Office international sera organisé sous le titre de *Bureau international de l'Union pour la protection de la propriété industrielle*. Ce Bureau, dont les frais seront supportés par les Administrations de tous les Etats contractants, sera placé sous la haute autorité de l'Administration supérieure de la Confédération suisse, et fonctionnera sous sa surveillance.... » (Convention de Paris, de 1883, art. 13.)

Il a été établi à Berne en 1885. Ses attributions sont précisées par le § 6 du protocole de clôture annexé à la Convention du 20 mars 1883. Elles consistent à : 1° centraliser les

renseignements de toute nature relatifs à la protection de la propriété industrielle, pour les communiquer aux Administrations unionistes ; 2° procéder aux études d'utilité commune intéressant l'Union ; 3° publier une feuille périodique *La Propriété industrielle*, en langue française, sur les questions intéressant l'objet de l'Union ; 4° se tenir à la disposition des membres de l'Union pour leur fournir, sur leur demande, les renseignements dont ils peuvent avoir besoin ; 5° collaborer à la préparation des Conférences périodiques de l'Union. Le Bureau fournit aussi aux particuliers qui lui en font la demande, tous renseignements de sa compétence, susceptibles de les intéresser. Il a publié un *Recueil général de la législation et des traités concernant la propriété industrielle* en quatre volumes (1896, 1901).

Il a été conclu à Madrid, le 14 avril 1891, entre plusieurs Etats de l'Union, deux arrangements particuliers, qui constituent deux Unions restreintes au sein de l'Union principale ; l'un d'eux est relatif à la répression des fausses indications de provenance, l'autre à l'enregistrement international des marques de fabrique ou de commerce.

Ce second arrangement, complété et modifié par l'Acte additionnel de Bruxelles, du 14 décembre 1900, a substitué au dépôt de la marque dans tous les pays signataires, un dépôt unique à effectuer dans le pays d'origine, suivi de l'enregistrement international au Bureau de Berne ; cet enregistrement protège la marque dans tous les pays de l'Union. Le Bureau, dans un supplément à son journal mensuel, supplément intitulé *Les Marques internationales*, publie toutes les marques de fabrique enregistrées internationalement. Le nombre de ces enregistrements s'est élevé, dans les années comprises entre 1893 et 1909, à 7.456.

L'Union internationale pour la protection de la propriété industrielle groupe actuellement les pays suivants :

Allemagne -- Autriche -- Belgique -- Brésil -- Cuba -- Danemark et îles Féroé -- République Dominicaine -- Espagne -- Etats-Unis -- France avec Algérie et autres

colonies — Grande-Bretagne avec Fédération australienne, Ceylan, Nouvelle-Zélande, Trinidad et Tobago — Hongrie — Italie — Japon — Mexique — Norvège — Pays-Bas et Indes néerlandaises, Surinam et Curaçao — Portugal, avec les Açores et Madère — Serbie — Suède — Suisse — Tunisie.

L'Union restreinte pour la répression des fausses indications de provenance :

Brésil — Cuba — Espagne — France — Grande-Bretagne — Portugal — Suisse — Tunisie — ainsi que les colonies de ces Etats désignées ci-dessus comme comprises dans l'Union générale de 1883.

L'Union restreinte pour l'enregistrement international des marques de fabrique ou de commerce :

Autriche — Belgique — Brésil — Cuba — Espagne — France — Hongrie — Italie — Mexique — Pays-Bas — Portugal — Suisse — Tunisie — et les colonies de ces Etats comprises dans l'Union générale.

V

Union internationale pour la protection des œuvres littéraires et artistiques.

L'Union pour la protection de la propriété industrielle créée à Paris, le 20 mars 1883, demandait un complément logique : la protection des œuvres littéraires et artistiques, qui donnaient lieu à des abus tout aussi graves, les législations nationales et les conventions isolées étant absolument insuffisantes pour assurer cette protection. Les intéressés étaient d'ailleurs encouragés dans leurs réclamations par l'existence d'une organisation internationale dans un domaine analogue. Le seul remède efficace était en effet dans la reconnaissance universelle du droit des auteurs sur leurs œuvres, sans distinction de nationalité, et dans l'adoption par tous les Etats de principes et de règles semblables.

En 1883 se réunissait à Berne l'Association littéraire internationale, fondée en 1878 à Paris, dans le but « de propager et de défendre dans tous les pays les principes de la propriété intellectuelle, d'étudier les conventions internationales et de travailler à leur perfectionnement ». Cette Association élaborait un projet de Convention générale, dont elle saisit le Conseil fédéral suisse, en l'invitant à prendre l'initiative nécessaire pour la création d'une Union internationale sur cette base.

En conséquence, une Conférence diplomatique se réunit à Berne, le 8 septembre 1884. Elle rédigea un avant-projet de Convention, qui fut soumis aux délibérations de deux nouvelles Conférences, réunies successivement dans la même ville en 1885 et en 1886, et qui fut transformé en Convention définitive le 9 septembre 1886. Cette Convention a été révisée à Paris le 4 mai 1896.

Elle l'a été à nouveau par la Conférence qui s'est tenue à Berlin du 15 octobre au 11 novembre 1908.

La Convention nouvelle de Berlin réalise à peu près le maximum d'unification juridique internationale qui soit possible actuellement en cette matière. Elle a supprimé un certain nombre de restrictions auxquelles avaient dû se résigner les Conférences précédentes, notamment la mention de réserve exigée antérieurement pour l'exécution des œuvres musicales. Elle a traité des questions d'une importance nouvelle, telles que celles des phonographes et des cinématographes. Elle a enfin effectué une certaine fusion des actes antérieurs.

Le but général de l'Union est d'assurer réciproquement, dans chacun des pays unionistes, la protection légale à toute œuvre publiée pour la première fois sur un point du territoire de l'Union. Cette protection est assurée à toute production du domaine littéraire, scientifique, artistique, publiée par n'importe quel mode d'impression ou de reproduction. Une seule condition est imposée : l'œuvre pour laquelle on revendique la protection doit être déjà protégée dans son pays d'origine. En conséquence, si ce pays prescrit des formalités préalables, telles que le dépôt ou l'enregis-

trement, ces formalités doivent être d'abord remplies, puis on pourra agir en justice contre les contrefacteurs, sur tout le territoire de l'Union, sans qu'il soit nécessaire de remplir, comme autrefois, de nombreuses formalités. On a établi des présomptions claires et précises pour l'ouverture de cette action judiciaire.

L'Union ainsi constituée a pour centre un Bureau international, dont l'article 16 de la Convention de 1886 a décidé la création, sous le nom de *Bureau de l'Union internationale pour la protection des œuvres littéraires et artistiques*. Cet article ajoute : « Ce Bureau, dont les frais sont supportés par les Administrations de tous les pays de l'Union, est placé sous la haute autorité de l'Administration supérieure de la Confédération suisse, et fonctionne sous sa surveillance. »

Le protocole de clôture, dans son article 5, définit ainsi les attributions de ce nouvel organe international : « Le Bureau international centralisera les renseignements de toute nature relatifs à la protection des droits des auteurs sur leurs œuvres littéraires et artistiques. Il les coordonnera et les publiera. Il procédera aux études d'utilité commune intéressant l'Union et rédigera, à l'aide des documents qui seront mis à sa disposition par les diverses Administrations, une feuille périodique, en langue française, sur les questions concernant l'objet de l'Union..... Le Bureau international devra se tenir en tout temps à la disposition des membres de l'Union pour leur fournir, sur les questions relatives à la protection des œuvres littéraires et artistiques, les renseignements spéciaux dont ils pourraient avoir besoin..... »

Ce Bureau a été ouvert à Berne le 1^{er} janvier 1888. Il publie un organe mensuel *Le Droit d'Auteur*, où sont insérés les lois et traités concernant la propriété littéraire, ainsi que la jurisprudence et les nouvelles de toute origine relatives au même objet. Il fournit en outre aux Administrations et au public les renseignements spéciaux qui lui sont demandés. Il a publié en 1904 un *Recueil des Conventions et traités concernant la propriété littéraire et artistique*.

Dans un but d'économie, et aussi pour faciliter leur travail,

on a groupé les deux Bureaux de la propriété industrielle et de la propriété littéraire et artistique, qui ont des fonctions analogues, en un seul Office qui porte le titre collectif de *Bureau international de la propriété intellectuelle*.

Les Etats qui font à ce jour partie de l'Union internationale pour la protection des œuvres littéraires et artistiques sont les suivants :

Allemagne, et protectorats allemands — Belgique — Danemark — Espagne et colonies — France, avec Algérie et colonies — Grande-Bretagne, avec ses colonies et possessions — Haïti — Italie — Japon — Libéria — Luxembourg — Monaco — Norvège — Suède — Suisse — Tunisie.

VI

Association géodésique internationale.

Ce fut sur la proposition d'un éminent mathématicien, le Général prussien Baeyer, et sous sa présidence, qu'une Conférence internationale se réunit à Berlin du 15 au 22 octobre 1864, et constitua l'*Association géodésique internationale*.

Cette Association avait pour but d'assurer la détermination, aussi exacte que possible, de la forme et des dimensions de la terre, par le moyen d'une entente et d'une collaboration des Etats. Ceux-ci s'engageraient à faire des observations en commun, à réunir et à comparer les résultats de leurs observations particulières, et à se concerter périodiquement en vue d'harmoniser leurs efforts dans l'étude du problème géodésique. La Conférence de Berlin dressa une liste de questions à étudier, et recommanda certains travaux à l'activité de ses membres, chacun dans sa sphère d'action gouvernementale.

L'Association, limitée tout d'abord à l'Europe centrale, fut étendue par la Conférence de Berlin, de 1867, à l'Europe entière, et enfin, par la Conférence tenue en 1886 dans la même ville, à tout le globe terrestre.

La Conférence générale de l'Association a continué à se réunir depuis très régulièrement, dans les villes et aux dates ci-après : à Paris, en 1889 — à Bruxelles, en 1892 — à Berlin, en 1895 — à Stuttgart, en 1898 — à Paris, en 1900 — à Copenhague, en 1903 — à Budapest, en 1906.

La Conférence de Berlin, de 1864, avait créé un Bureau Central à Berlin, et l'avait annexé à l'Institut royal géodésique prussien, en chargeant celui-ci de l'entretenir et de le diriger. Mais, comme il en était résulté une prépondérance trop grande de la Prusse dans la direction des affaires de l'Association, la Conférence de Berlin, de 1886, remédia à cet inconvénient en réorganisant le Bureau Central sur de nouvelles bases, et en le dotant d'un budget propre, assuré par les cotisations des Etats. Ce n'est que depuis ce jour que le Bureau Central de l'Association internationale géodésique a véritablement le caractère d'un Office international. Il continue néanmoins à être attaché à l'Institut royal géodésique prussien, installé à Potsdam, près de Berlin.

L'Association géodésique internationale, vraiment constituée par la Convention du 30 octobre 1886, est régie actuellement par une nouvelle Convention de Berlin, du 11 octobre 1895, qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1897. Elle est ainsi organisée dans ses grandes lignes, par les articles 1 et 2 de ladite Convention :

Art. 1^{er}. — « *Le Bureau Central de l'Association géodésique internationale* conserve les attributions qui lui ont été conférées lors de la fondation et reste attaché à l'Institut géodésique de Berlin, en ce sens que le Directeur de l'Institut géodésique est en même temps Directeur du Bureau Central de l'Association géodésique internationale, et que les ressources et les moyens scientifiques de l'Institut sont mis également au service de l'Association. »

Art. 2. — « L'organe supérieur de l'Association géodésique est la *Conférence générale* des délégués des Gouvernements intéressés. Cette Conférence se réunit au moins une fois tous les trois ans.

« Dans l'intervalle des sessions, l'exécution des décisions de la Conférence générale et la gestion des affaires administratives sont confiées au *Bureau de l'Association*, composé du Président et du Vice-Président de l'Association, du Secrétaire perpétuel et du Directeur du Bureau Central.

« Pour les affaires administratives non prévues, le Bureau de l'Association prendra par correspondance l'avis d'une *Commission permanente consultative* composée des délégués désignés à cet effet officiellement par chaque Etat, à raison d'un délégué par Etat.... »

Le Bureau central conserve les archives, la bibliothèque et les collections de l'Association ; il aide les rapporteurs spéciaux nommés par la Conférence générale, en recueillant et en classant les matériaux nécessaires pour la confection de leurs rapports ; il seconde le Secrétaire perpétuel de l'Association dans la préparation et la publication des Comptes rendus des sessions de la Conférence générale ; il présente à la Commission permanente, sur sa demande, des rapports sur l'état des travaux entrepris par l'Association ; il effectue, sous le contrôle de la Commission, tous travaux et négociations utiles en vue de l'uniformisation des mesures géodésiques et astronomiques poursuivie par l'Association ; il doit enfin se tenir constamment au courant de toutes les publications sur la géodésie, et de tous les progrès théoriques et pratiques accomplis en cette matière, de manière à remplir dans les meilleures conditions sa mission d'organe exécutif de la Commission permanente, et à seconder celle-ci, ainsi que la Conférence générale, dans tous leurs travaux géodésiques et astronomiques.

Les Etats qui font actuellement partie de l'Association géodésique internationale sont les suivants :

Allemagne — Argentine (République) — Autriche — Belgique — Chili — Danemark — Espagne — Etats-Unis — France — Grande-Bretagne — Grèce — Hongrie — Italie — Japon — Mexique — Norvège — Pays-Bas — Portugal — Roumanie — Russie — Suède — Suisse.

VII

**Union internationale pour la répression
de la traite des esclaves.**

On peut faire remonter l'idée d'une entente internationale pour la lutte contre l'esclavage aux Congrès de Vienne (1815) et de Vérone (1822). Mais les Etats s'en tinrent alors à de simples déclarations de principes, et l'action commune ne fut vraiment engagée que par la Conférence qui se réunit à Bruxelles, le 18 novembre 1889, sur l'initiative de la Belgique et de l'Angleterre. Cette Conférence diplomatique, à laquelle dix-sept Etats étaient représentés, fut très laborieuse ; on n'y parvint qu'après sept mois et demi de labeur à se mettre d'accord sur le texte d'une Convention.

Ce fut l'Acte général de Bruxelles, du 2 juillet 1890 qui, dans ses cent articles, pose les principes généraux qui doivent présider à la lutte collective contre l'odieux trafic, et indique une série de mesures tendant : 1° à atteindre la traite des noirs africains aux lieux d'origine ; 2° à la réprimer sur mer ; 3° à la réprimer aux lieux de destination dont les institutions comportent l'existence de l'esclavage domestique. Les Etats signataires s'engagent à appliquer ces principes communs, à y conformer leur conduite et à faire tous leurs efforts pour collaborer efficacement à cette œuvre humanitaire internationale. Mais il est bien entendu qu'ils ne seront soumis de ce chef à aucun contrôle, et qu'ils ne cesseront pas d'agir en toute liberté et indépendance.

Ils s'engagent à seconder l'action des Associations libres et des particuliers qui se seraient voués à la même lutte contre l'esclavage. Ils promettent d'organiser le plus tôt possible, chacun dans les régions soumises à son influence, des services administratifs et judiciaires ; d'y établir des postes militaires suffisants ; d'y construire des voies de communication pour faciliter les rapports d'une région à une autre ; d'organiser des colonnes mobiles assez fortes pour garantir la sécurité des routes et fortifier l'action répressive.

Les autorités locales doivent veiller rigoureusement à empêcher la formation et le départ des caravanes de trafiquants d'esclaves. Elles doivent venir en aide aux esclaves libérés, pourvoir en particulier à l'éducation des enfants délaissés, et protéger, sans distinction de culte, les missions qui viennent en aide aux populations indigènes. Elles doivent tout faire enfin pour civiliser les peuplades où règne la pratique de l'esclavage.

Le commerce des armes à feu et l'importation des spiritueux font l'objet de mesures spéciales ; car l'abus des spiritueux qui abrutit les populations indigènes, et la terreur que leur inspirent les armes à feu perfectionnées, les livrent sans défense à leurs bourreaux. La question du régime des spiritueux en Afrique a provoqué la réunion à Bruxelles de deux nouvelles Conférences internationales, qui ont abouti à la signature des Conventions du 8 juin 1899 et du 3 novembre 1906.

Sur mer, une surveillance active doit être exercée par les Etats contractants dans la zone où le commerce des esclaves est pratiqué. Les marines nationales de ces Etats sont chargées de cette surveillance, chacune pour son compte ; à cet effet, elles devront se tenir fréquemment en rapports, et échanger entre elles tous les renseignements nécessaires.

Cet échange s'effectue par l'intermédiaire d'un *Bureau international maritime*, créé à Zanzibar, où chacune des Puissances signataires peut se faire représenter par un délégué (chap. V, art. 74 de l'Acte général). Ce Bureau a pour mission de centraliser tous les documents et renseignements de nature à faciliter la répression de la traite dans la zone maritime.

A cet effet, les Puissances signataires s'engagent à lui faire parvenir, dans le plus bref délai possible, certaines catégories de documents spécifiés aux articles 41 et 77 de l'Acte général : 1° modèles-types de certains papiers de bord adoptés par les Etats pour les bâtiments indigènes qui arborent leur pavillon ; 2° documents justificatifs de toute arrestation d'un navire suspect faite par leurs officiers ;

3° la liste des autorités compétentes pour recevoir livraison des navires portant leur pavillon et pris en flagrant délit ; 4° la copie des jugements et arrêts de condamnation rendus par leurs agents, à la suite d'arrestations irrégulières de navires considérés à tort comme suspects ; 5° tous les renseignements propres à amener la découverte des personnes qui se livrent aux opérations de la traite dans la zone maritime.

En outre « les Puissances se communiqueront dans la plus large mesure et le plus bref délai qu'elles jugeront possibles : 1° le texte des lois et règlements d'administration existants ou édictés par application des clauses de l'Acte général ; 2° les renseignements statistiques concernant la traite, les esclaves arrêtés ou libérés, le trafic des armes, des munitions et des alcools ». (Art. 81.)

« L'échange de ces documents et renseignements sera centralisé dans un Bureau spécial rattaché au Département des Affaires étrangères à Bruxelles. » (Art. 82.)

« Le Bureau de Zanzibar lui fera parvenir, chaque année, un rapport sur ses opérations pendant l'année écoulée..... ». (Art. 83.)

« Les documents et renseignements seront réunis et publiés périodiquement et adressés à toutes les Puissances signataires. Cette publication sera accompagnée, chaque année, d'une table analytique des documents législatifs, administratifs et statistiques mentionnés aux articles 81 et 83. » (Art. 84.)

Le Bureau de Bruxelles a rempli très régulièrement la tâche que lui avait assignée l'Acte général de 1890. Depuis 1892, date de sa première publication, il a, au début de chaque année, fait paraître un Recueil intitulé : *Documents relatifs à la répression de la traite des esclaves, publiés en exécution des articles 81 et suivants de l'Acte général de Bruxelles.*

Les pays membres de l'Union internationale pour la répression de la traite des esclaves africains, sont les suivants :

Allemagne — Autriche — Belgique — Congo — Danemark

— Espagne — Etats-Unis d'Amérique — France — Grande-Bretagne — Hongrie — Italie — Libéria — Norvège — Orange — Pays-Bas — Perse — Portugal — Russie — Suède — Turquie — Zanzibar.

VIII

**Union internationale pour la publication
des tarifs douaniers.**

La connaissance aussi exacte que possible des tarifs douaniers des pays avec lesquels ils sont en rapports d'affaires, est, pour les négociants qui se livrent à l'importation et à l'exportation, un élément capital de leur commerce. Or, il n'existait pas, avant 1890, de sérieuses publications de ces tarifs. Il y avait bien, dans plusieurs pays, des publications privées; mais, outre qu'elles étaient fort incomplètes, elles étaient aussi sujettes à de nombreuses erreurs, et paraissaient d'une façon très irrégulière, parfois avec de longs retards; aussi les commerçants et industriels ne pouvaient-ils compter que très peu sur elles.

Certains Etats avaient essayé de remédier à ces inconvénients, en procédant à des publications officielles. Mais ces publications des tarifs douaniers étrangers faites par les Gouvernements, bien que très supérieures aux publications privées, étaient encore fort imparfaites. Le trafic international souffrait de cet état de choses.

Le Gouvernement belge prit l'initiative d'une entente diplomatique. Le 5 juin 1886, il adressa une circulaire aux Gouvernements de tous les pays commerçants, les invitant à organiser en commun un service de publication des tarifs douaniers. Soixante-douze Etats ou colonies déclarèrent bientôt adhérer au principe de l'Union. Mais à la Conférence qui se réunit à Bruxelles, le 15 mars 1888, vingt-cinq Etats seulement se firent représenter, et leurs délégués étaient munis de pouvoirs insuffisants. La Conférence discuta les propositions soumises par le Gouvernement belge, et n'aboutit à

aucun résultat précis. Elle se sépara le 21 mars, ayant adopté de simples projets de Convention et de Règlement.

Une nouvelle Conférence internationale se tint dans la même ville du 1^{er} au 5 juillet 1890, et se termina par la signature définitive des projets proposés, légèrement amendés. *L'Union internationale pour la publication des tarifs douaniers* était fondée.

L'article 2 de la Convention du 5 juillet 1890 définit ainsi son but : « Le but de l'Union est de publier, à frais communs, et de faire connaître, aussi promptement et aussi exactement que possible, les tarifs douaniers des divers Etats du globe et les modifications que ces tarifs subiront dans la suite. »

Les articles 3 et 4 fixent les moyens par lesquels ce but sera atteint. Art. 3 : « A cette fin, il sera créé à Bruxelles un *Bureau international* chargé de la traduction et de la publication de ces tarifs, ainsi que des dispositions législatives ou administratives qui y apporteront des modifications. » Art. 4 : « Cette publication se fera dans un recueil intitulé : *Bulletin international des douanes* (organe de l'Union internationale pour la publication des tarifs douaniers). On adoptera à cet effet les langues commerciales les plus usitées. »

Le Bureau international a été établi à Bruxelles, conformément à la volonté des Etats ; il a fonctionné dès le 1^{er} avril 1891. Il est rattaché au Ministère des Affaires étrangères de Belgique, qui lui fait les avances de fonds nécessaires, nomme son personnel, et veille sur son fonctionnement. Il publie très régulièrement son *Bulletin international des douanes* en cinq langues. Les Etats associés se sont réservé le monopole des abonnements à ce Bulletin ; il en est délivré à chacun d'eux un nombre d'exemplaires proportionnel à sa part contributive dans les dépenses communes. Les plus fortes cotisations s'élèvent à 6.833 francs par an, et donnent droit à 456 exemplaires ; les plus faibles sont de 621 francs, et ne donnent droit qu'à 42 exemplaires. Les Etats associés déclinent toute responsabilité pour les inexactitudes qui pourraient se glisser dans cette publication, en raison des difficultés inhérentes à toute traduction. Ils se réservent la

propriété entière du Bulletin, dont ils interdisent toute reproduction textuelle et intégrale.

Le Bureau a publié, depuis sa fondation, cent soixante-dix-huit tarifs douaniers; dont la plupart ont donné lieu à plusieurs éditions successives.

Afin d'en assurer au Bureau international les éléments nécessaires à la rédaction du *Bulletin international des douanes*, et de lui permettre de le publier avec toute l'exactitude et la régularité désirables, les Gouvernements signataires se sont engagés, par la Convention d'Union, à faire parvenir au Bureau de Bruxelles, directement et sans retard, deux exemplaires : « *a*) de leur loi douanière et de leur tarif douanier, mis soigneusement à jour; *b*) de toutes les dispositions qui y apporteront dans la suite des modifications; *c*) des circulaires et instructions que les dits Gouvernements adresseront à leurs bureaux de douane, concernant l'application du tarif ou de la classification des marchandises, et qui peuvent être rendues publiques; *d*) de leurs traités de commerce, conventions internationales et lois intérieures qui ont un rapport direct avec les tarifs douaniers en vigueur. » (Convention de Bruxelles, 5 juillet 1890, article 12.)

Les États ou colonies qui font partie de l'Union internationale pour la publication des tarifs douaniers sont les suivants :

Allemagne et ses colonies — Angleterre et ses colonies non spécialement dénommées ci-après — Argentine (République) — Australienne (Fédération) — Autriche-Hongrie — Belgique — Bolivie — Brésil (Etats-Unis du) — Bulgarie — Canada — Chili — Chine — Colombie (République de) — Costa-Rica — Cuba — Danemark et ses colonies — Dominicaine (République) — Egypte — Equateur — Espagne et ses colonies — Etats-Unis — France et ses colonies — Grèce — Guatemala — Haïti — Honduras (République de) — Inde britannique — Italie et ses colonies — Japon — Mexique — Nicaragua — Norvège — Nouvelle-Zélande — Panama (République de) — Paraguay — Pays-Bas et leurs colonies — Pérou — Perse —

Portugal et ses colonies — Roumanie — Russie — Serbie — Siam — Suède — Suisse — Terre-Neuve — Uruguay — Venezuela (Etats-Unis de).

IX

**Union internationale pour le transport des marchandises
par chemins de fer.**

La diversité des lois nationales en matière de contrat de transport était la source d'innombrables difficultés et de continuel procès entre les industriels et commerçants de tous pays qui se livraient au trafic international. Ceux-ci ne savaient jamais à quelles règles ils devaient se soumettre. La jurisprudence, d'autre part, était fort incertaine et changeante. Le commerce souffrait beaucoup de cet état de choses, qui nuisait au développement des relations d'échange.

A la demande de deux jurisconsultes suisses, le Gouvernement helvétique prit l'initiative d'une Conférence internationale, qui se réunit à Berne, du 13 mai au 4 juin 1878. Un projet de Convention y fut présenté par la Suisse; mais la discussion porta surtout sur le contre-projet allemand, qui fut à peu près complètement substitué au projet suisse.

Le projet de Convention adopté par la Conférence de 1878 fut soumis à un nouvel examen, dans une seconde Conférence qui siégea dans la même ville, du 19 septembre au 10 octobre 1881, et qui apporta à ce projet de notables améliorations. Mais le nouveau projet de Convention ne satisfait pas complètement les Etats; une troisième Conférence fut réunie à Berne, du 5 au 17 juillet 1886; neuf Gouvernements y étaient représentés. On arriva enfin, après une si longue et si laborieuse préparation, à s'entendre sur un texte de Convention, qui fut complété par des dispositions réglementaires, l'ensemble constituant un véritable code du transport par chemins de fer pour le trafic international.

L'Allemagne, par une abstention prolongée, retarda encore pendant plusieurs années la signature définitive de la

Convention de 1886. Ce fut seulement le 14 octobre 1890 que fut conclue à Berne la Convention créant l'*Union internationale pour le transport des marchandises par chemins de fer*. Cette Convention est entrée en vigueur à partir du 1^{er} janvier 1893.

Elle a subi déjà deux revisions. Elle a été en effet modifiée une première fois par l'Acte additionnel du 16 juillet 1895, résultat d'une Conférence technique internationale réunie à Berne du 5 au 12 juin 1893 ; et une seconde fois par la Convention additionnelle du 16 juin 1898, issue des délibérations de la Conférence de revision réunie à Paris du 16 mars au 2 avril 1896. La mise en vigueur de la Convention ainsi modifiée fut fixée au 10 octobre 1901. Une nouvelle Conférence de revision a siégé à Berne du 4 au 18 juillet 1905.

La prochaine Conférence doit se réunir bientôt. Le lieu où on la convoquera n'est pas encore fixé ; mais il est question de l'établir définitivement, et d'une façon permanente, à Berne, au siège du Bureau international.

M. L. POINSARD (1) définit dans les termes suivants le rôle et le fonctionnement de l'Union internationale pour le transport des marchandises par chemins de fer : « L'Union a pour but de faciliter le trafic international des marchandises et d'établir une législation uniforme en matière de transport de marchandises par chemins de fer sur le continent européen. Chaque Etat contractant fournit la liste de ceux de ses chemins de fer servant au trafic international des marchandises. Chacun de ces chemins de fer est tenu d'accepter au transport toute marchandise à destination d'une station quelconque d'un autre pays faisant partie de l'Union (obligation de transporter). La lettre de voiture internationale, libellée d'une manière uniforme, sert de papier d'accompagnement pour l'envoi. Les différents chemins de fer qu'emprunte une expédition internationale forment ensemble une communauté de transport. La Convention fixe des délais de livraison

(1) LÉON POINSARD, sous-directeur des Bureaux internationaux de la propriété intellectuelle et industrielle, à Berne : *Les Unions et ententes internationales*, 2^e édition, Berne, 1901 (p. 24 et 25).

uniformes et règle la responsabilité de la communauté de transport en cas de retard dans la livraison, ainsi que de perte et d'avarie survenue à l'objet transporté. L'action fondée sur le contrat de transport peut être intentée, au choix de l'ayant droit, contre le chemin de fer expéditeur, le chemin de fer dernier transporteur ou l'administration intermédiaire fautive. Elle règle enfin la question du recours entre les chemins de fer appartenant à la communauté de transport.

« Un *Office Central*, ou Bureau international, établi à Berne, sert d'intermédiaire entre les Etats. Il publie un recueil mensuel intitulé : *Bulletin des transports internationaux par chemins de fer*. Cet Office est institué en outre tribunal arbitral facultatif entre les chemins de fer compris dans l'Union, et il a agi plusieurs fois comme tel ; dans ce cas, le Directeur fait appel à deux arbitres désignés d'avance par le Conseil fédéral suisse, et constitue avec eux le tribunal. »

L'Union que nous venons de présenter offre ceci de particulier, que son œuvre constitue un essai de codification à peu près complète du Droit des transports, en matière internationale. Elle ne règle pas seulement, comme d'autres Unions, des rapports administratifs entre Etats ; mais elle légifère sur des questions juridiques d'ordre privé, et les résout tant au point de vue législatif qu'au point de vue juridictionnel. D'autre part, elle ne se contente pas de déterminer quelle sera, dans tel cas, celle des diverses lois nationales qui devra être appliquée ; mais elle donne un droit international spécial sur la matière.

On s'occupe activement de l'extension de cette réglementation internationale et de cette organisation commune, au transport des voyageurs et de leurs bagages. Cette question doit être présentée et discutée à la prochaine session de la Conférence générale.

Les Etats membres de l'Union sont les suivants :

Allemagne — Autriche — Belgique — Danemark — France — Hongrie — Italie — Luxembourg — Pays-Bas — Roumanie — Russie — Suède — Suisse.

X

Union internationale des sucres.

En créant l'*Union internationale des sucres*, les Etats signataires de la Convention de Bruxelles, du 5 mars 1902, ont voulu mettre un terme à la concurrence ruineuse que se faisaient entre eux les pays producteurs et exportateurs de sucres. En effet, le système des primes directes ou indirectes à la production et à l'exportation des sucres, très profitables aux producteurs et industriels qui en bénéficiaient, était pour les Gouvernements et pour les consommateurs une très lourde charge, dont on se plaignait depuis longtemps.

Cette pratique était devenue absolument intolérable et des mesures énergiques s'imposaient ; il était de toute nécessité que les Gouvernements s'entendissent pour y mettre un terme. Mais ce n'était pas chose facile ; car il fallait décider les pays intéressés à se soumettre à des obligations strictes, à aliéner en partie leur droit de légiférer librement sur la matière. Aussi les négociations furent-elles longues et pénibles. Engagées dès 1863 entre plusieurs Etats, elles n'aboutirent qu'en 1902. Il est intéressant d'en retracer brièvement les diversës phases.

Après deux Conférences qui se tinrent à Paris en 1863 et en 1864, quatre Etats : la Belgique, la France, la Grande-Bretagne et les Pays-Bas, s'étaient entendus pour établir chez eux un régime commun des sucres. Le traité par eux conclu, après dix années d'existence, ne fut pas renouvelé. Deux Conférences se réunirent successivement, l'une à Londres, en 1872, l'autre à Paris en 1873, dans le but de renouveler, en la modifiant, la Convention de 1864, mais ce fut sans succès. Une cinquième Conférence, réunie à Bruxelles en 1875, aboutit à un projet de Convention qui fut signé par les délégués des Etats, mais qui tomba devant l'opposition des Pays-Bas. Un nouveau projet, élaboré dans une sixième Conférence qui se

tint à Paris en 1876 et 1877, ne fut pas ratifié. Celle de Londres, en 1887, réunit, outre les quatorze pays qui seuls avaient participé aux Conférences antérieures, huit Etats nouveaux. Il en sortit encore un projet de Convention qui fut soumis à deux nouvelles délibérations, du 5 avril au 12 mai et du 16 au 30 août 1888. Pour la première fois il y était question de l'organisation d'une Commission permanente internationale. La Convention n'eut pas plus de résultats que les précédentes. Mais une Conférence qui siégea à Bruxelles du 7 au 25 juin 1898, établit des bases précises sur lesquelles on confia à la Belgique le soin d'engager des négociations diplomatiques avec les Gouvernements intéressés.

Il en résulta la convocation d'une dernière Conférence à Bruxelles, le 16 novembre 1901, au cours de laquelle les plénipotentiaires de dix Etats s'entendirent enfin sur le texte d'une Convention définitive. C'est la Convention du 5 mars 1902, qui a organisé l'Union internationale des sucres, et institué la Commission permanente internationale du même nom.

Les Etats signataires étaient : l'Allemagne, l'Autriche et la Hongrie, la Belgique, l'Espagne, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, les Pays-Bas, la Suède. Depuis, le Luxembourg et le Pérou en 1903, la Suisse en 1906, la Russie en 1907, ont adhéré à la Convention.

Des conditions spéciales ont été stipulées pour la Suisse, par le protocole du 26 juin 1906, pour la Russie par celui du 19 décembre 1907. En outre, un Acte additionnel à la Convention du 5 mars 1902, en date du 28 août 1907, a accordé à la Grande-Bretagne un régime de faveur, en raison de l'intérêt que l'on avait à la retenir dans l'Union, que l'on prorogeait jusqu'au 1^{er} septembre 1913.

Par la Convention de Bruxelles, du 5 mars 1902, les Etats signataires se sont engagés « à supprimer les primes directes et indirectes dont bénéficieraient la production ou l'exportation des sucres, et à ne pas établir de primes de l'espèce pendant toute la durée de la Convention ». (Article 1^{er}.)

Ils conviennent de créer une *Commission internationale permanente des sucres*, chargée de surveiller l'exécution des

dispositions de ladite Convention. Cette Commission, qui a son siège à Bruxelles, s'y est réunie pour la première fois le 2 juin 1903. Elle avait, en 1908, tenu soixante-huit séances. Elle est régie par un Règlement arrêté dans la séance du 19 octobre 1903 et révisé dans celle du 12 mars 1904. Elle est composée des délégués des divers Etats, chacun d'eux pouvant s'y faire représenter par un délégué, seul ou assisté de délégués adjoints. Elle choisit son Président et se réunit sur la convocation de celui-ci.

Elle a pour mission : *a*) de constater si, dans les Etats contractants, il n'est accordé aucune prime directe ou indirecte à la production ou à l'exportation des sucres ; *b*) de constater si les Etats visés à l'article 6 (Espagne, Italie, Suède), et dispensés de certaines obligations, en raison de leur situation spéciale de pays non exportateurs de sucre, continuent à se conformer à cette condition ; *c*) de constater l'existence des primes dans les Etats non signataires, et d'en évaluer le montant, en vue de l'application du droit compensateur ; *d*) d'émettre un avis sur les questions litigieuses ; *e*) d'instruire les demandes d'admission à l'Union, des Etats qui n'ont pas signé la Convention (Art. 7).

Un *Bureau permanent*, établi à Bruxelles, au Ministère des Affaires étrangères, a pour fonction : « de rassembler, de traduire, de coordonner et de publier les renseignements de toute nature qui se rapportent à la législation et à la statistique des sucres, non seulement dans les Etats contractants, mais également dans les autres Etats ». (Article 7.)

Ce Bureau avait, à la fin de l'année 1908, publié déjà, dans trente fascicules, le régime et la statistique des sucres dans plus de cinquante Etats, et en outre plusieurs suppléments successifs pour les plus importants d'entre eux.

Afin d'assurer à la Commission permanente et à son Bureau les éléments nécessaires pour l'accomplissement de leur mission, les Etats signataires se sont engagés par l'article 7 de la Convention de 1902, à communiquer par la voie diplomatique au Gouvernement belge, qui doit les faire parvenir à la Commission, « les lois, arrêtés et règlements sur l'imposition

des sucres, qui sont ou seront en vigueur dans leurs pays respectifs, ainsi que les renseignements statistiques relatifs à l'objet de la Convention ».

Les Etats actuellement membres de l'Union, et représentés au sein de la Commission permanente des sucres, sont les suivants :

Allemagne — Autriche et Hongrie — Belgique — France — Grande-Bretagne — Italie — Luxembourg (Grand-Duché de) — Pays-Bas — Pérou — Russie — Suède — Suisse.

XI

Association internationale de sismologie.

Un Congrès international de sismologie, réuni à Strasbourg, avait exprimé le vœu qu'une Association fût formée entre les Etats pour l'exécution de certains travaux relatifs à l'étude des mouvements de la terre, travaux qui ne pouvaient être menés à bien par l'initiative individuelle ou régionale ; et il invitait le Gouvernement allemand à faire des démarches dans ce sens auprès des autres Gouvernements. Il lui soumettait en même temps un projet de statuts qui s'inspirait des dispositions adoptées par l'Union géodésique internationale, et dans lequel étaient précisées les fonctions des principaux organes de la future Association.

Le Gouvernement impérial allemand se rendit à ce désir, et provoqua la réunion d'une Conférence sismologique internationale, qui siégea à Strasbourg du 24 au 28 juillet 1903. Une Convention y fut adoptée qui créait et organisait l'*Association internationale de sismologie*.

L'article premier de cette Convention définit dans les termes suivants le but et la tâche de la nouvelle Institution :

« L'Association a pour objet l'étude des problèmes de sismologie dont la solution nécessite le concours de nombreuses stations réparties sur toute la terre. Pour atteindre ce but, il paraît utile :

« *a*) D'exécuter des observations d'après les principes communs ;

« *b*) D'instituer des expériences pour l'élucidation de questions d'une importance particulière ;

« *c*) De fonder et d'entretenir des Observatoires sismiques dans tous les pays qui peuvent avoir besoin de l'intervention financière de l'Association ;

« *d*) D'organiser un Bureau Central où seront réunis, étudiés et publiés les rapports envoyés par les différents Observatoires. »

L'Association comprend trois organes : une Assemblée générale, une Commission permanente et un Bureau Central.

L'*Assemblée générale*, où chaque Etat se fait représenter par un ou plusieurs délégués, se réunit au moins tous les quatre ans. C'est la plus haute autorité de l'Association ; elle prend des décisions sur des questions d'ordre intérieur ou sur des questions d'ordre scientifique ; elle délègue ses pouvoirs, dans l'intervalle de ses sessions, à la Commission permanente.

La *Commission permanente*, composée du Directeur du Bureau Central et d'un délégué de chacun des Etats associés, nomme son bureau et établit son règlement. Elle expédie les affaires courantes, veille à l'exécution des décisions de l'Assemblée générale, qu'elle convoque en temps voulu. Elle établit le budget de l'Association et contrôle les dépenses. Elle reçoit et examine le rapport annuel du Directeur du Bureau Central, et approuve le programme, que celui-ci lui soumet chaque année, des travaux à exécuter l'année suivante.

Le *Bureau Central* est relié, conformément à l'article 13 de la Convention d'Union, à une station sismologique principale d'un des pays adhérents, désignée par l'Assemblée générale, et dont le Directeur est en même temps Directeur du Bureau Central. C'est actuellement, et depuis la fondation de l'Association, l'Observatoire sismique de Strasbourg.

Ce Bureau publie deux catégories de travaux : *a*) des Mémoires, qui paraissent d'une façon irrégulière, et qui traitent de diverses questions se rapportant à la sismologie ;

b) et des Catalogues, qui paraissent annuellement. Il fournit des renseignements scientifiques aux Gouvernements qui les lui demandent, aux Sociétés savantes et même aux particuliers. La Commission permanente lui confie des travaux spéciaux à effectuer, tels que la construction d'instruments pour la fondation de stations sismiques internationales.

La Convention de Strasbourg, du 28 juillet 1903, a été modifiée sur certains points par deux Conférences postérieures, qui se sont réunies successivement, l'une à La Haye, en septembre 1907, l'autre à Zermatt, en août et septembre 1909..

Les Etats suivants font à ce jour partie de l'Association :

Allemagne — Belgique — Bulgarie — Chili — Espagne — Etats-Unis — France — Grande-Bretagne — Grèce — Hongrie — Italie — Japon — Mexique — Norvège — Pays-Bas — Portugal — Roumanie — Russie — Serbie — Suisse.

XII

Institut international permanent d'agriculture.

C'est sur l'initiative du roi d'Italie, et après une Conférence diplomatique qui se tint à Rome du 29 mai au 6 juin 1905, qu'a été fondé, par la Convention du 7 juin 1905, l'*Institut international permanent d'agriculture*. Il a son siège à Rome, dans un palais édifié aux frais de la Maison royale d'Italie ; il y a été solennellement inauguré, le 23 mai 1908, en présence de S. M. le Roi d'Italie.

L'Institut s'est donné pour mission, aux termes de l'article 9 de la Convention de Rome de : « a) concentrer, étudier et publier, dans le plus bref délai possible, les renseignements statistiques, techniques ou économiques concernant la culture, les productions tant animales que végétales, le commerce des produits agricoles et les prix pratiqués sur les différents marchés ; b) communiquer aux intéressés, dans les mêmes

conditions de rapidité, tous les renseignements dont il vient d'être parlé ; *c*) indiquer les salaires de la main-d'œuvre rurale ; *d*) faire connaître les nouvelles maladies des végétaux qui viendraient à paraître sur un point quelconque du globe, avec l'indication des territoires atteints, la marche de la maladie et, s'il est possible, les remèdes efficaces pour les combattre ; *e*) étudier les questions concernant la coopération, l'assurance et le crédit agricoles, sous toutes leurs formes, rassembler et publier les informations qui pourraient être utiles, dans les différents pays, à l'organisation d'œuvres de coopération, d'assurance et de crédit agricoles ; *f*) présenter, s'il y a lieu, à l'approbation des Gouvernements, des mesures pour la protection des intérêts communs aux agriculteurs, et pour l'amélioration de leur condition, après s'être préalablement entouré de tous les moyens d'information nécessaires, tels que : vœux exprimés par les Congrès internationaux ou autres Congrès agricoles et de sciences appliquées à l'agriculture, les Sociétés agricoles, Académies, Corps savants, etc ».

Le même article ajoute, en vue de sauvegarder les droits d'indépendance et de souveraineté de chaque Etat : « Toutes les questions qui touchent les intérêts économiques, la législation et l'administration d'un Etat particulier, devront être exclues de la compétence de l'Institut. »

Chaque Puissance adhérente est représentée par des délégués de son choix au sein de l'Institut, qui comprend : une Assemblée générale, un Comité permanent et un Bureau.

L'*Assemblée générale* a la haute direction de l'Institut. Elle se compose des délégations des divers Etats adhérents, qui y ont un nombre de voix en rapport avec le nombre d'unités de cotisation qu'ils versent au budget de l'Association. Elle fixe à chacune de ses sessions la date de la session suivante. Elle délibère sur un programme proposé par le Comité permanent et adopté par les Gouvernements adhérents.

« Elle approuve les projets du Comité permanent, relatifs à l'organisation et au fonctionnement intérieur de l'Institut. Elle arrête le chiffre total des dépenses, contrôle et approuve les comptes. Elle présente à l'approbation des Gouvernements

adhérents les modifications de toute nature entraînant une augmentation de dépenses ou une extension des attributions de l'Institut... » (Art. 5 de la Convention.)

Le *Comité permanent*, composé d'un délégué de chacun des Etats adhérents, a le pouvoir exécutif de l'Institut. Il l'exerce sous la direction et le contrôle de l'Assemblée générale, dont il prépare les délibérations et exécute les décisions. Il fait son règlement intérieur, vote le budget de l'Institut, dans les limites des crédits mis à sa disposition par l'Assemblée générale, nomme et révoque les fonctionnaires et les employés du Bureau. Il se réunit au moins une fois par mois, ou sur la demande expresse de cinq de ses membres représentant quinze voix au moins, ou exceptionnellement, en cas de nécessité ou d'urgence, sur convocation de son Président.

Le *Bureau* de l'Institut fonctionne sous la direction immédiate du Secrétaire général du Comité permanent, qui est aussi Secrétaire de l'Assemblée générale, et sous la haute surveillance du Comité. Il est chargé de l'Administration générale de l'Institut et comprend trois grands services généraux : 1° service du secrétariat général ; 2° service de la statistique générale, des renseignements agricoles et des maladies des plantes ; 3° service des institutions économiques et sociales. (Titre II, article 16, du Règlement de l'Institut.)

Son personnel, dont le recrutement est international, se compose des fonctionnaires suivants : un chef de division, un bibliothécaire, trois chefs de section, deux adjoints au Secrétaire général, six rédacteurs-traducteurs, trois sténo-dactylographes ; et du personnel subalterne. Le pouvoir disciplinaire appartient au Comité permanent pour les mesures graves : suspension et révocation ; et au Président de l'Institut pour les simples blâmes ou réprimandes.

Le budget de l'Institut est alimenté : 1° par les cotisations des Etats associés, divisés en cinq groupes, dont les membres paient chacun un nombre d'unités de cotisation variant entre un et seize, auquel correspond un nombre de voix variant de un à cinq, au sein du Comité et de l'Assemblée générale ; 2° par le revenu net, s'élevant à 300.000 francs,

de deux domaines sis en Toscane, affectés à cette destination par le roi d'Italie, promoteur de l'Institut. Les prévisions budgétaires, pour l'année 1909, s'élevaient à 749.500 francs de dépenses et 849.500 francs de recettes (1).

Le Comité permanent a élaboré un Règlement général de l'Institut, règlement très complet qui, dans ses quatre-vingt-un articles, fixe en détail tout ce qui concerne : les réunions, les délibérations et les votes de l'Assemblée générale ; l'Administration générale de l'Institut et les attributions des divers services du Bureau ; le fonctionnement, les réunions, les délibérations et les votes du Comité permanent ; la composition, le recrutement, l'avancement, la discipline, les retraites du personnel de l'Institut. Il a dressé en outre un Règlement intérieur des bureaux, en vingt articles, et un Règlement spécial, en quatorze articles, pour le bureau de la correspondance et des archives.

L'Assemblée générale s'est réunie pour la première fois à Rome, au siège de l'Institut, où elle a tenu huit séances, du 27 novembre au 1^{er} décembre 1908.

L'Institut international permanent d'agriculture, ainsi organisé et réglementé, est une Institution collective d'une très grande puissance. Son origine encore très récente ne permet pas d'en apprécier dès aujourd'hui tous les avantages ; mais on ne saurait douter qu'il ne produise bientôt les plus heureux effets sur le développement et les progrès de l'agriculture dans tous les pays.

Ceux qui participent actuellement à cette organisation internationale sont les suivants :

Allemagne. — Argentine — Autriche — Hongrie — Belgique — Brésil — Bulgarie — Chili — Chine — Costa-Rica — Cuba — Danemark — Egypte — Equateur — Espagne — Etats-Unis d'Amérique — Ethiopie — France — Grande-Bretagne et Irlande — Canada — Australie — Empire Indo-Britannique — Nouvelle-Zélande — Maurice

(1) Procès-verbaux de l'Assemblée générale, 1^{re} session, novembre 1908 (p. 70).

— Grèce — Italie — (Érythrée et Somalie italienne) — Japon
— Luxembourg — Mexique — Monténégro — Nicaragua —
Norvège — Pays-Bas — Pérou — Perse — Portugal —
Roumanie — Russie — Salvador — San Marino — Serbie
— Suède — Suisse — Uruguay.

XIII

Union sanitaire internationale.

La codification de la législation internationale sanitaire et la création d'un Office international d'hygiène publique ont été l'aboutissement d'une longue campagne diplomatique menée, pour la défense de l'Europe d'abord, puis de l'Humanité entière contre les maladies infectieuses d'origine exotique, principalement le choléra, la peste et la fièvre jaune.

Ces fléaux venus de l'Orient s'abattaient périodiquement dans nos pays, fauchant en quelques semaines des milliers et des milliers d'êtres humains, et laissant les populations atterrées et impuissantes devant un tel désastre. Pendant longtemps on ne songea même pas à lutter contre un mal aussi soudain et aussi terrifiant ; les hommes considéraient toute lutte comme inutile, et ne cherchaient aucun moyen de se prémunir et de se défendre.

Cependant certains Etats, après des manifestations particulièrement graves de ces fléaux, se préoccupèrent d'en empêcher le retour, et prirent à cet effet des mesures préventives à leurs frontières de terre et de mer, en imposant aux navires, aux voyageurs et aux objets suspects, des visites, des quarantaines, des désinfections, et une surveillance plus ou moins rigoureuse. Et, quand le mal réussissait malgré tout à s'introduire, ils s'efforçaient du moins d'en arrêter l'extension par l'application sur leur territoire de prescriptions très sévères.

Mais toutes ces précautions étaient le plus souvent inutiles ; la lutte isolée de chaque Etat restait inefficace contre les

attaques inopinées et sournoises du mal, dont l'introduction était facilitée chaque jour davantage par les progrès des transports, l'extension nouvelle des moyens de communication et le développement considérable des rapports internationaux. Une entente collective était absolument nécessaire. Mais elle ne se fit pas en un jour ; la campagne diplomatique fut longue et laborieuse ; les préliminaires de l'action collective organisée ne durèrent pas moins de cinquante ans.

La première Conférence sanitaire internationale se réunit à Paris en 1851 ; elle se termina, en 1852, par la signature d'un projet de Convention et d'un Règlement en cent trente-sept articles. Mais ses décisions ne furent pas appliquées, et ses résultats furent pratiquement nuls. Cette Conférence fut suivie de plusieurs autres, qui n'aboutirent pas davantage. Les Etats s'y consultèrent et délibérèrent longuement sur les mesures communes à prendre contre la peste et le choléra d'abord, puis contre la fièvre jaune ; mais ils ne signèrent aucune Convention. Ces Conférences se tinrent : à Paris en 1859, à Constantinople en 1866, à Vienne en 1874, à Washington en 1881, à Rome en 1885. Puis, en présence des faibles résultats obtenus, les Etats se décidèrent à prendre des engagements précis ; et, dans les Conférences très rapprochées qu'ils tinrent à Venise en 1892, à Dresde en 1893, à Paris en 1894, à Venise en 1897, ils se lièrent par des Conventions formelles.

Ils adoptèrent, dans ces dernières réunions, toute une série de prescriptions et de règlements divers relatifs aux mesures de défense à prendre à la sortie du Canal de Suez, dans le port de Soulina et sur les bords du Danube, dans la Mer Rouge et le golfe Persique, à la réglementation des pèlerinages vers La Mecque, etc. Mais tous ces règlements, élaborés séparément et sans vue d'ensemble, étaient trop incohérents ; pour les rendre efficaces, il était de toute nécessité de les mettre en harmonie et de codifier les Conventions sanitaires de Venise (1892), de Dresde (1893), de Paris

(1894), et de Venise (1897). Le vœu en fut exprimé à la dernière de ces Conférences, tenue à Venise du 16 février au 19 mars 1897.

C'est en réponse à ce vœu qu'une nouvelle Conférence fut réunie à Paris, le 16 octobre 1903. Une Commission technique internationale avait élaboré un vaste et très sérieux projet qui servit de base aux délibérations ; et on aboutit, le 3 décembre 1903, à la signature d'une *Convention sanitaire internationale*, en cent quatre-vingt-quatre articles, qui est un code complet de défense contre le choléra, la peste et la fièvre jaune.

Dans son titre I, elle édicte une série de prescriptions à observer par les pays signataires, dès que la peste ou le choléra apparaissent sur leur territoire, et des mesures de défense à prendre par les autres pays à l'égard des territoires déclarés contaminés.

Le titre II contient des dispositions spéciales aux pays situés hors d'Europe. Les unes concernent les provenances par mer : mesures dans les ports contaminés au départ des navires ; mesures à l'égard des navires ordinaires venant des ports du nord contaminés, et se présentant à l'entrée du Canal de Suez ou dans les ports égyptiens ; mesures dans la Mer Rouge ; organisation de la surveillance et de la désinfection à Suez et aux sources de Moïse ; passage en quarantaine du Canal de Suez ; régime sanitaire applicable au golfe Persique ; établissements sanitaires du golfe Persique. Les autres concernent les provenances par terre : règles générales et prescriptions spéciales aux frontières terrestres turques.

Le titre III réglemente en détail les pèlerinages, le conditionnement général des navires à pèlerins, les mesures à prendre avant le départ, pendant la traversée, à l'arrivée dans la Mer Rouge, aux diverses stations, et au retour des pèlerins. Il édicte des pénalités applicables aux capitaines de navires qui ne se conformeraient pas à ces prescriptions.

Le titre IV vise divers organes internationaux de sur-

veillance et d'exécution : Conseil sanitaire, maritime et quarantenaire d'Egypte ; Conseil supérieur de santé de Constantinople ; Conseil sanitaire international de Tanger.

Enfin, dans son article 181, la Convention prend acte des conclusions de la Commission des voies et moyens sur la création d'un Office sanitaire international à Paris, et prie le Gouvernement français, quand il le jugera opportun, de saisir de propositions à cet effet, par la voie diplomatique, les Etats représentés à la Conférence.

Les Etats qui ont ratifié la Convention internationale sanitaire de Paris du 3 décembre 1903, ou y ont adhéré ultérieurement, sont les suivants :

Allemagne — Autriche et Hongrie — Belgique — Brésil — Egypte — Espagne — Etats-Unis d'Amérique — France — Grande-Bretagne, avec les possessions britanniques de l'Inde, de la Jamaïque, des îles Sous-le-Vent (Petites-Antilles), des Falkland (Malouines), de la Gambie, de la Nigérie du Sud, du fleuve Orange — Italie — Luxembourg — Monténégro — Norvège — Pays-Bas — Perse — Roumanie — Russie — Suède — Suisse.

Office international d'hygiène publique.

L'échange des ratifications de la Convention sanitaire de Paris du 3 décembre 1903, ne s'étant effectué que le 6 avril 1907, ce n'est qu'à cette époque et après l'accomplissement de cette formalité, que le Gouvernement français put s'acquitter de la mission que lui avaient confiée les Etats signataires de la Convention, et faire les démarches nécessaires en vue de la création d'un Office sanitaire international.

D'accord avec le Gouvernement italien, il convoqua alors une nouvelle Conférence diplomatique. Celle-ci se réunit à

Rome, du 3 au 9 décembre 1907, et aboutit à la conclusion d'un arrangement instituant à Paris un *Office international d'hygiène publique*. Des « Statuts organiques » en seize articles, annexés à cet Arrangement et considérés comme en faisant partie intégrante, règlent l'organisation et les pouvoirs de l'Office, ainsi que la composition et les attributions du Comité international, sous l'autorité et le contrôle duquel il doit fonctionner.

« L'Office a pour objet principal, dit l'article 4 des Statuts organiques, de recueillir et de porter à la connaissance des Etats participants les faits et documents d'un caractère général, qui intéressent la santé publique, et spécialement en ce qui concerne les maladies infectieuses, notamment le choléra, la peste et la fièvre jaune, ainsi que les mesures prises pour combattre ces maladies. » Il suggère en outre les modifications qu'il pourrait être avantageux d'apporter aux dispositions des Conventions sanitaires internationales.

Les Gouvernements signataires s'engagent à lui faire part des mesures qu'ils prennent en vue d'assurer l'application de ces Conventions (art. 5 des Statuts). En dehors de ces informations spéciales, l'Office obtient tous les renseignements qui lui sont nécessaires, soit des Gouvernements par l'entremise de leur Ministère des Affaires étrangères, soit directement des Administrations sanitaires des divers pays, soit d'Institutions sanitaires internationales officielles, telles que le Comité international maritime et quarantenaire d'Egypte, soit enfin par le moyen des publications de diverses sortes auxquelles il est abonné.

L'article 9 des Statuts indique de quelle façon l'Office doit remplir la seconde partie de sa tâche, qui consiste à porter à la connaissance des Etats, après les avoir recueillis, les renseignements qu'il est chargé de leur procurer. Cet article s'exprime ainsi : « Les renseignements recueillis par l'Office sont portés à la connaissance des Etats participants par la voix d'un Bulletin ou par des communications spéciales qui leur sont adressées soit d'office, soit sur leur demande. L'Office expose, en outre, périodiquement, les résultats de

son activité dans des rapports officiels qui sont communiqués aux Gouvernements participants. »

L'article 10 ajoute : « Le Bulletin, qui paraît au moins une fois par mois, comprend notamment : 1° Les lois et règlements généraux ou locaux promulgués dans les différents pays, concernant les maladies transmissibles ; 2° les renseignements concernant la marche des maladies infectieuses ; 3° les renseignements concernant les travaux exécutés ou les mesures prises pour l'assainissement des localités ; 4° les statistiques intéressant la santé publique ; 5° des indications bibliographiques. » Ce Bulletin est rédigé en français, langue de l'Office.

Le personnel de l'Office comprend : le Directeur, le Secrétaire général, un chef et un sous-chef de bureau, plusieurs rédacteurs-traducteurs, un comptable, un archiviste-bibliothécaire, des dactylographes, des gardiens de bureau et autres agents subalternes. Ces fonctionnaires et agents, de diverses nationalités, sont sous la surveillance directe du Directeur et sous la haute surveillance du Comité.

Les dépenses de l'Office sont évaluées à 150.000 francs par an. Elles sont réparties entre les Etats signataires, groupés à leur gré dans six catégories qui paient respectivement : 25, 20, 15, 10, 5 et 3 unités de cotisation. Il est attribué à chaque Etat, au sein du Comité, un nombre de voix inversement proportionnel au numéro de la catégorie dans laquelle il s'est placé.

Pour assurer le caractère international de l'Office et la surveillance effective par les Etats intéressés, on l'a placé sous l'autorité et le contrôle d'un *Comité international*, composé de représentants techniques désignés par les Etats participants, à raison d'un représentant pour chaque Etat. (Art. 6 des Statuts.)

Ce Comité élit son Président, pour une durée de trois ans. Il tient au moins une session ordinaire annuelle, deux si c'est nécessaire ; il se réunit en outre en session extraordinaire sur l'initiative du Président, motivée par des circonstances

spéciales, ou sur demande présentée au Président par un tiers au moins de ses membres.

Il nomme le Directeur et le Secrétaire général de l'Office, la nomination des autres fonctionnaires étant laissée au Directeur. Il établit le budget annuel de l'Office, dans les limites prévues par l'Assemblée générale des Etats, et approuve après examen le compte rendu de la gestion financière de l'exercice clos. Il reçoit et approuve le rapport que le Directeur doit lui présenter, chaque année, sur l'activité de l'Office pendant l'année écoulée, discute et dresse le programme des travaux et des recherches à lui confier pour l'année suivante. Il arrête le règlement organique du personnel, ainsi que toutes les dispositions nécessaires au fonctionnement de l'Office. Mais il ne peut les modifier ensuite sans l'assentiment des Etats.

Il a été expressément stipulé, afin d'assurer le respect de l'indépendance des Etats, que dans toutes ses études et recherches, ou lorsqu'il croira devoir suggérer des modifications qu'il pourrait être avantageux d'apporter aux dispositions des Conventions internationales, l'Office s'abstiendra soigneusement de s'immiscer dans l'administration des différents Etats (Art. 2 des Statuts). Et, pour bien affirmer son caractère d'Institution internationale, le même article dit formellement qu'« il est indépendant des autorités du pays dans lequel il est placé ».

L'Arrangement de Rome ne prévoit pas la réunion périodique de la Conférence générale des Etats signataires. Le Comité permanent s'est réuni pour la première fois à Paris, le 4 novembre 1908, au Ministère des Affaires étrangères.

Le Gouvernement français s'était engagé à faire reconnaître l'Office comme établissement d'utilité publique. La déclaration d'utilité publique a été prononcée par décret du 23 juin 1909, rendu sur la proposition du Ministre des Affaires étrangères, et publié au « Journal officiel » le 28 juin suivant.

Les Etats qui ont ratifié l'Arrangement de Rome du 9 décembre 1907, ou qui y ont adhéré ultérieurement, sont les suivants :

Australie — Belgique — Brésil — Bulgarie — Egypte — Espagne — Etats-Unis — France — Grande-Bretagne — (et le Gouvernement britannique pour l'Inde) — Italie — Mexique — Pérou — Perse — Russie -- Serbie — Suède — Suisse — Tunisie.

CHAPITRE VI

PRÉPARATION — CRÉATION — EXTENSION INDIVIDUELLE DES UNIONS INTERNATIONALES

On a pu voir, par l'histoire des diverses Unions internationales que nous venons d'étudier, et par la formation particulièrement longue et pénible de certaines d'entre elles, que ces Associations ne se constituent pas généralement du jour au lendemain, par le seul effet d'une ou de plusieurs volontés créatrices. Il faut que le besoin s'en manifeste d'abord plus ou moins longtemps dans la pratique, puis que ce besoin devienne un jour assez puissant, assez impérieux pour que ceux qui le ressentent d'une façon particulière avisent aux mesures à prendre pour le satisfaire.

Des individus ou des Associations privées prendront d'abord l'initiative du mouvement ; des démarches seront faites auprès d'un ou de plusieurs Gouvernements ; et quand ceux-ci ne pourront plus résister aux sollicitations des intéressés, ils se décideront eux-mêmes à agir, le plus souvent isolément, chacun pour soi et sur son propre territoire. Puis ils seront amenés à se concerter et à conclure entre eux des conventions particulières. Ces conventions isolées iront en se multipliant, en se perfectionnant, en s'unifiant, jusqu'au moment où les Etats verront l'utilité et la nécessité de s'unir dans un groupement général, de prendre des mesures collectives, et de former entre eux une Union organisée.

Nous allons revoir successivement, pour les examiner de plus près, ces divers stades généraux de la formation des Unions internationales : manifestation du besoin de régle-

mentation internationale sur un point déterminé, efforts de l'activité privée pour assurer la satisfaction du besoin ressenti, activité isolée, puis activité concertée des Etats.

§ 1. — *Les besoins universels et la nécessité
d'un Droit universel.*

Lorsque l'activité sociale prend des formes nouvelles, quand, sous l'effet du progrès, l'homme ressent des besoins nouveaux qui le déterminent à modifier sa conduite et à diriger son action dans des voies jusqu'alors inusitées, il est souvent entravé, dans sa marche vers le progrès, par une législation et par des institutions qui ne sont plus en harmonie avec ses aspirations.

L'homme ne saurait résister au progrès ; il est, comme tous les êtres, soumis à des changements incessants ; il doit suivre la Nature dans son éternelle évolution. D'autre part, une Société ne peut vivre sans des lois, sans un Droit. Ce Droit est constitué par l'ensemble des règles qui président aux rapports mutuels de ses membres ; il est une des manifestations particulières, une manière d'être de la vie sociale. Or, la Société étant en perpétuelle évolution, il devra nécessairement en être de même de son Droit ; celui-ci devra à tout moment s'adapter aussi exactement que possible à l'état social présent, aux conditions actuelles de la vie sous toutes ses formes.

Mais il arrive fatalement que le Droit se trouve à tout moment distancé sur beaucoup de points par la Société qu'il exprime, qu'il régit ; car, à peine s'est-il adapté à un mode d'activité sociale, que celui-ci déjà s'est modifié, s'est transformé. C'est ainsi qu'actuellement l'Internationalisme est, nous le savons, réalisé d'une façon très intense et très vaste ; et le Droit international cependant, nous voulons dire le Droit universel, ne se manifeste encore que par des Institutions isolées, très intéressantes sans doute, et très

importantes, mais encore bien insuffisantes, embryonnaires et incohérentes.

Par suite des énormes et rapides progrès effectués, pendant la seconde moitié du siècle dernier, dans toutes les sciences, et des applications innombrables qui ont suivi chacune de leurs découvertes, la vie sociale s'est complètement transformée ; le champ de l'activité humaine s'est considérablement agrandi, il a débordé de toutes parts les vieilles frontières nationales. Le commerce, l'industrie, comme la science, ne connaissent plus de patries. Les progrès réalisés par les moyens de communication, en portant à travers le monde entier le trafic de chaque peuple, ont répandu, en même temps que les produits de son sol et de son industrie, ses productions artistiques, littéraires et scientifiques. Ces moyens de communication en eux-mêmes, qu'il s'agisse de la poste, du télégraphe, du téléphone, des chemins de fer, des routes, ont soulevé de graves problèmes qui, en raison de leur caractère universel, réclament des solutions universelles. L'industrie, le commerce, l'agriculture, ont des intérêts, des besoins, des crises, qui intéressent au même titre tous les pays du monde. Les hommes, en circulant par toute la terre avec une facilité sans cesse accrue, colportent avec eux les germes de maladies très graves, autrefois plus ou moins localisées. Le vice et le crime, comme le négoce, n'ont pas manqué d'adopter des procédés d'action universels ; et l'industrie honnête n'est pas seule à prendre le monde pour champ d'opérations. Industriels, commerçants, hommes d'affaires, savants, artistes, tous les hommes en un mot, chacun dans sa partie, se sentent à l'étroit à l'intérieur de leur pays ; les peuples étouffent dans leurs frontières. L'Humanité, chaque jour davantage, prend conscience de soi, elle se sent vivre, elle s'agite. Mais il lui faut un Droit.

En face de cette activité universelle nouvelle, de ces besoins généraux, que trouvons-nous en effet ? Une grande diversité de Droits nationaux, extrêmement différents dans leur nature, dans leurs tendances, dans leurs prescriptions ; des mœurs, des règles, des coutumes, des institutions natio-

nales, extrêmement variables et complexes. L'Internationalisme moderne, actif et pratique, se heurte sans cesse à cette incohérence juridique et sociale, qui lui suscite à chaque pas des difficultés sans nombre. Le Droit n'offre à l'activité universelle aucune facilité, aucun point d'appui, aucune sécurité. Les Administrations nationales, diversement organisées, et variant à l'infini dans leurs exigences et dans leurs procédés d'action, lui opposent au contraire des entraves innombrables. Chaque pays veut participer à la vie de tous, mais chaque pays aussi veut garder jalousement son Droit et ses institutions, et imposer aux nationaux des autres pays, sur son propre territoire, ses principes, ses usages et ses lois. A chaque conquête nouvelle du progrès, à chaque pas nouveau de la civilisation, à chaque manifestation nouvelle de l'activité internationale, se fait sentir davantage ce manque d'harmonie entre la vie sociale et le Droit, ce besoin impérieux d'un Droit et d'une organisation universels comme la vie moderne. L'Humanité naissante fait effort pour briser ses anciennes entraves, elle réclame à grands cris une organisation et un Droit qui lui conviennent.

§ 2. — *Action privée tendant à la satisfaction
des besoins universels.*

Nous avons vu, en étudiant l'activité internationale en général, comment ces aspirations se traduisaient par la réunion de Congrès et de Conférences internationales, par l'organisation d'Associations universelles, et même parfois par la création d'organes permanents ayant pour fonction d'assurer la défense constante des intérêts mondiaux. L'initiative privée fait de très grands efforts pour satisfaire elle-même les besoins ressentis. Les hommes, dans chaque branche de l'activité humaine, se donnent la main par-dessus les frontières, et s'associent pour la défense commune de leurs intérêts, pour la recherche commune des moyens propres à réaliser leurs fins collectives.

Mais leurs ressources matérielles et morales sont limitées, limités sont leurs moyens d'action. Aussi doivent-ils, le jour où leurs besoins deviennent trop intenses et dépassent leurs faibles forces, recourir à l'intervention des Gouvernements. Ils s'adressent à ceux-ci, soit par des vœux exprimés dans les Congrès, soit par des démarches directes tentées auprès de tel ou tel Etat. Des Associations fortement organisées préparent même le terrain pour l'action collective officielle ; elles dressent des projets de Conventions et de Règlements internationaux, qu'elles proposent à l'adoption des Gouvernements, en y joignant tous les renseignements utiles, toutes les informations de nature à les décider et à faciliter leur entente.

L'Union internationale pour la protection de la propriété industrielle fut ainsi préparée et suscitée par des industriels de tous pays, réunis dans plusieurs Congrès successifs, dès 1873, Congrès au sein desquels ils élaborèrent un projet de Convention qu'ils proposèrent ensuite aux Gouvernements.

L'Association littéraire internationale fondée à Paris en 1878, proposa de même aux Etats, à sa session de Berne, en 1883, par l'intermédiaire du Conseil fédéral suisse, un projet de Convention générale qui aboutit à l'Union internationale pour la protection de la propriété littéraire et artistique.

L'Association internationale pour la protection légale des Travailleurs s'est donnée aussi pour mission de préparer la législation internationale du travail. Elle a déjà abouti à la conclusion de deux accords internationaux, l'un pour l'interdiction du travail de nuit des femmes dans l'industrie, l'autre pour la suppression de l'emploi du phosphore blanc dans la fabrication des allumettes.

Il peut arriver, mais exceptionnellement, que l'initiative de l'action internationale soit prise par un seul individu. Ainsi, c'est un mathématicien éminent, le général prussien Baeyer, qui le premier proposa la constitution d'une Union internationale pour la solution du problème géodésique. Le 7 avril 1861, il adressa à un certain nombre de Gouver-

nements une circulaire, par laquelle il leur proposait un projet d'Association géodésique. Son initiative fut couronnée de succès ; une Association fut constituée sur les bases mêmes que ce savant avait proposées, et un Bureau international géodésique fut chargé d'assurer son fonctionnement permanent et régulier. Il s'agissait là d'une œuvre scientifique très spéciale, dont le besoin, quoique ignoré du public, était cependant très réel et facile à saisir.

Dans la plupart des cas, il ne faut rien moins qu'un besoin profond, vivement ressenti par tous, les plaintes et les réclamations fréquentes des nombreux intéressés de tous pays, les sollicitations pressantes et réitérées des grands Congrès internationaux, enfin l'action vigoureuse et persévérante de vastes et puissantes Associations, pour amener les Gouvernements à agir.

§ 3. — *Action isolée des Etats*
dans le sens de l'internationalisation du Droit
et de l'organisation internationale.

Si les Etats hésitent longtemps avant de se concerter pour une action commune, c'est que celle-ci comporte souvent pour eux de grosses difficultés. Certaines mesures collectives peuvent entraîner pour tels d'entre eux des conséquences fâcheuses ; certaines obligations peuvent leur devenir des entraves gênantes. Ce n'est déjà pas sans peine que chacun d'eux, dans le domaine national, arrive à mettre sa législation et ses institutions en harmonie avec les besoins ressentis ; car toute réforme législative ou administrative sur une matière spéciale, est susceptible de produire des conséquences plus ou moins indirectes et lointaines, des répercussions souvent difficiles à prévoir, sur d'autres points de l'activité sociale. Aussi doivent-ils chercher à découvrir, avant d'effectuer la moindre réforme, les conséquences de toute nature qui pourront en résulter. On conçoit dès lors aisément que, lorsqu'il s'agit de l'activité internationale,

où tant d'intérêts de toutes sortes sont en jeu, intérêts politiques, économiques, sociaux, les Gouvernements soient aux prises avec de nombreuses difficultés, avec de grosses responsabilités. Ces difficultés seront d'ailleurs d'autant plus grandes que le nombre des Etats avec lesquels ils devront s'entendre sera plus considérable ; car chacun de ceux-ci apportera ses intérêts particuliers, et limitera pour sa part le nombre des solutions possibles.

Aussi, au lieu de s'engager dans les liens d'une Union internationale, un Etat préfère le plus souvent signer d'abord des Conventions particulières avec tel ou tel de ses voisins. Ces Conventions sont facilitées par le nombre restreint des parties en présence, par le nombre plus grand des solutions possibles, par la plus grande facilité de prévision des conséquences du contrat. Une entente est toujours plus facile entre deux ou trois personnes qu'entre dix ou quinze.

Il arrive même généralement que les Etats sont amenés à conclure entre eux de ces Conventions particulières en assez grand nombre, bien avant que le besoin d'une Convention collective ne se fasse sentir sérieusement. Mais ces Conventions isolées, en se multipliant et en s'uniformisant, prépareront peu à peu la réglementation collective, et seront la meilleure preuve, pour les Etats signataires, de la nécessité d'une Convention unique et générale. Les choses se sont ainsi passées pour l'Union postale universelle et pour l'Union télégraphique internationale.

Il est au contraire des cas où les conventions particulières produisent des effets si limités, que la nécessité d'une Convention générale s'impose de suite d'une façon particulièrement pressante. C'est ce qui s'est produit notamment en matière de protection de la propriété intellectuelle. Divers Etats avaient essayé de résoudre le problème partiellement, en sauvegardant les droits de leurs nationaux respectifs ; mais l'effet de ces mesures isolées tombait presque complètement et devenait illusoire, devant l'abstention d'autres Etats sur le territoire desquels régnait à cet égard une liberté complète. Le seul remède efficace était dans une entente

collective englobant le plus grand nombre d'Etats possible, et chassant les plagiaires de toutes parts, par des prohibitions très générales.

Il est même des cas où une Union internationale est nécessaire, alors que des conventions particulières ne seraient même pas possibles. Il n'est pas douteux, par exemple, qu'une Union internationale pour la publication des traités serait de la plus grande utilité ; elle doit se réaliser tôt ou tard ; mais c'est une réforme qui ne pourra s'effectuer qu'en totalité, ou tout au moins par une entente entre les principaux Etats du monde. L'Union pour les transports internationaux de marchandises par chemin de fer et celle pour la publication des tarifs douaniers se sont ainsi formées directement, en 1890, sans l'intermédiaire de conventions particulières préparatoires.

Ces conventions, partout où elles sont possibles, constituent en quelque sorte la coutume internationale qui prépare la législation collective et en indique les tendances générales. Les Etats contribuent en outre à la formation de celle-ci, toutes les fois qu'ils mettent leurs législations particulières et leurs institutions nationales en harmonie avec les principes généraux dégagés par l'Internationalisme libre, et avec les besoins universels nouveaux. Car cette unification partielle et isolée des Droits nationaux est le meilleur acheminement vers leur fusion plus ou moins complète dans le Droit universel.

Telle est l'action isolée des Etats dans le sens de l'internationalisation du Droit et de l'organisation internationale. Cette action prépare l'Union internationale définitive et l'organisation collective, qui se réalisent par l'action commune et concertée de ces mêmes Etats.

§ 4. — *Action concertée des Etats.**Législation et organisation collectives. — Création des Unions internationales.*

Cette action collective, pour se produire, devra nécessairement être provoquée par une initiative individuelle. Un Gouvernement, qui ressent plus fortement que les autres un besoin commun, qui le comprend mieux, ou qui est l'objet de sollicitations particulièrement pressantes à ce sujet, usera de l'influence et de la faveur dont il jouit auprès des autres Gouvernements, en invitant ceux-ci ou un certain nombre d'entre eux, à se joindre à lui, pour délibérer ensemble sur ce besoin commun, pour se concerter sur les moyens propres à le satisfaire.

C'est ainsi que la France a pris l'initiative de l'Union télégraphique, de l'Union pour la protection de la propriété industrielle, de l'Union sanitaire, de l'Union des Poids et Mesures ; l'Allemagne, de l'Union postale, de l'Union sismologique, de l'Union radiotélégraphique ; la Suisse, de l'Union pour la protection des œuvres littéraires et artistiques et de l'Union pour les transports internationaux de marchandises par chemins de fer ; la Belgique, de l'Union pour la publication des tarifs douaniers, et, de concert avec l'Angleterre, de l'Union pour la répression de la traite des esclaves ; l'Italie, de l'Union pour la création de l'Institut international d'agriculture.

Le Gouvernement promoteur du mouvement invite donc les autres Gouvernements à prendre part à une Conférence générale, qui se réunit sur son territoire. Il y présente d'ordinaire un projet de Convention, plus ou moins complet et étudié, qui fera l'objet des délibérations de l'Assemblée. D'autres Gouvernements peuvent présenter, de leur côté, des contre-projets, qui seront aussi soumis à discussion. Il est rare qu'une première Conférence aboutisse ; il devra le plus souvent s'en réunir plusieurs successives avant qu'un groupe

d'Etats arrive à s'entendre sur un texte définitif de Convention.

Il peut même se faire qu'une Conférence générale soit réunie à seule fin d'étudier une question déterminée, un ou plusieurs projets, et qu'elle ne se propose nullement d'aboutir à une Convention ferme. Les délégués qui y sont envoyés par les Gouvernements ne sont pas munis de pleins pouvoirs. Ce sera simplement une Conférence préparatoire ou d'étude ; son œuvre devra, pour être effective, être sanctionnée par une Conférence postérieure.

L'Union pour la protection des œuvres littéraires et artistiques ne fut formée qu'à la troisième Conférence ; l'Union pour les transports internationaux de marchandises par chemins de fer, à la quatrième ; l'Union sanitaire, à la douzième. Cette dernière est celle qui a exigé le plus grand nombre de réunions internationales avant que les Etats aient pu arriver à une organisation effective.

Certaines de ces Conférences ont été très longues : celle qui s'ouvrit à Bruxelles, le 18 novembre 1880, pour la répression internationale de la traite des esclaves africains, fut une des plus laborieuses ; elle ne dura pas moins de sept mois et demi.

Il arrive que les Etats, après s'être arrêtés sur des projets de Convention et de Règlement, réservent leur signature, jusqu'à ce qu'une nouvelle Conférence ait procédé à une seconde délibération. Tel a été le cas, notamment, de la Conférence réunie à Paris, en 1880, pour arriver à une entente pour la protection de la propriété industrielle ; elle arrêta un avant-projet de Convention qui fut discuté à nouveau, et définitivement adopté à Paris, en 1883. De même, la Conférence réunie à Berne, en 1884, pour la protection des œuvres littéraires et artistiques, rédigea une Convention dont la signature fut ajournée, et qui ne devint définitive qu'après avoir été examinée à nouveau par deux autres Conférences, tenues dans la même ville, en 1885 et 1886.

Enfin, la Convention définitive d'Union étant signée, ainsi

que le Règlement d'exécution qui l'accompagne et en est le complément, l'Union est vraiment constituée et prête à fonctionner. Un des Etats est chargé d'organiser sur son territoire l'Office permanent de l'Association, parfois même d'en diriger et d'en surveiller le fonctionnement. Si l'Union comporte une Commission internationale, celle-ci est immédiatement constituée. La Convention d'Union prévoit aussi généralement la réunion périodique de la Conférence générale des Etats de l'Association, dont nous indiquerons plus loin la fonction.

Mais les Etats signataires de la Convention ne sont définitivement engagés que par le dépôt des ratifications, qui doit être effectué dans un délai prévu, auprès du Gouvernement du pays où cette Convention a été signée.

Le nombre des Etats fondateurs des diverses Unions est très variable ; l'Union télégraphique a groupé dès son origine vingt Etats européens ; d'autres n'ont pu en réunir tout d'abord qu'un nombre bien moindre.

§ 5. — *Extension individuelle des Unions internationales.*

Quant à l'extension individuelle des Unions, elle résulte de la faculté d'adhésion, qui constitue, nous l'avons vu, un des caractères essentiels de ces organisations, et qui en ouvre l'accès à tous les Etats désireux d'y participer. Nous ne reviendrons pas sur cette faculté d'adhésion, que nous avons déjà suffisamment étudiée, et nous passerons de suite à l'étude du fonctionnement des Unions internationales, et de leurs organes.

CHAPITRE VII

FONCTIONNEMENT DES UNIONS INTERNATIONALES.

LEURS ORGANES :

CONFÉRENCE GÉNÉRALE — CONFÉRENCE INTERNATIONALE PERMANENTE

Le but des Unions internationales est, nous l'avons vu, la défense des intérêts communs des Etats ; elles l'atteignent par une réglementation, une action et une organisation communes.

L'organisation administrative commune est un des éléments essentiels des Unions qui sont en somme des traités administratifs universels et organisés. Cette organisation comporte trois éléments principaux : l'Assemblée ou Conférence générale périodique des Etats associés, la Commission internationale permanente de surveillance, et l'Office ou Bureau international de l'Union.

Nous traiterons dans un chapitre spécial des Bureaux internationaux, en raison de leur importance et des développements intéressants que comporte leur étude ; et nous examinerons successivement, dans le présent chapitre, les deux autres organes des Unions : la Conférence générale et la Commission internationale.

SECTION I

Conférence générale.

L'Assemblée générale, appelée plus communément *Conférence générale*, des Etats de l'Union, est la réunion des délégués officiels des Gouvernements des Etats qui font partie

de l'Association, pour en avoir signé et ratifié la Convention constitutive, ou pour y avoir adhéré postérieurement. Cette Assemblée se réunit de temps à autre pour délibérer sur les intérêts communs qui constituent le but de l'Association, pour apprécier les résultats obtenus et se concerter sur les mesures à prendre pour l'avenir, ainsi que sur les modifications à apporter à l'organisation collective.

Car ce n'est pas tout que de créer des organismes et de leur confier une mission ; encore faut-il s'assurer que ces organismes fonctionnent normalement, et qu'ils remplissent convenablement et régulièrement leur mission. De plus les conditions sociales qui ont suscité la formation de l'Association sont incessamment en voie de transformation, et il est nécessaire que les Associés procèdent fréquemment à une réadaptation des moyens employés, qu'ils mettent leur action, leur réglementation et leur organisation communes en harmonie avec les conditions sociales présentes et avec les progrès réalisés. Telle est la fonction de la Conférence générale de l'Union. C'est une sorte de Parlement spécial, temporaire et ambulatoire, à sessions périodiques, à composition variable, qui légifère dans le domaine particulier que l'Union s'est attribué.

La périodicité des sessions de la Conférence générale est très variable suivant les Unions. La plupart des Conventions ne prévoient aucune périodicité fixe. Il en est même qui passent complètement sous silence l'existence et le fonctionnement de cet organe qui, cependant, pour n'être pas explicitement désigné, n'en existe pas moins, et fonctionne chaque fois que le besoin s'en fait sentir. Toutes les Conventions d'Union prévoient d'ailleurs formellement la possibilité pour les Etats signataires d'apporter à celles-ci dans l'avenir des modifications ; et ne le feraient-elles pas, que cela va de soi. On ne concevrait pas, en effet, que des Etats qui ont accepté à l'unanimité de se soumettre à un pacte d'association, ne puissent en tout temps d'un commun accord en modifier les clauses. Mais encore faut-il qu'il y ait entre eux accord unanime ; c'est-à-dire que seule l'Assemblée générale des

membres de l'Association pourra procéder à de telles modifications.

La Convention de l'Union postale, dans son dernier texte adopté à Rome, en 1906, prévoit la réunion d'un Congrès diplomatique au moins tous les cinq ans. Il en est de même de la Convention d'Union pour les transports internationaux de marchandises par chemins de fer. Celle de l'Association géodésique prescrit une réunion tous les trois ans, la Convention sismologique internationale, tous les quatre ans. Les autres Unions ne comportent pas de sessions régulières de la Conférence générale ; celle-ci sera convoquée chaque fois que ce sera nécessaire, ou à l'époque fixée dans la précédente réunion. Il en sera d'ailleurs de même pour les Unions que nous venons de citer ; car, dans l'intervalle des sessions régulières, l'Assemblée générale pourra être convoquée chaque fois qu'il y aura utilité à le faire.

La date précise de la réunion sera fixée d'un commun accord, par voie diplomatique, et sur la proposition, soit du Bureau de l'Union, soit d'un ou de plusieurs de ses membres.

Quant au lieu de cette réunion, la pratique adoptée jusqu'à ce jour a été de réunir la Conférence générale successivement dans des villes diverses, et dans les capitales des principaux Etats associés. Ainsi, la Conférence générale de l'Union télégraphique a tenu ses sessions successives : à Vienne, en 1868, à Rome en 1871, à Saint-Petersbourg en 1875, à Londres en 1879, à Berlin en 1885, à Paris en 1890, à Budapest en 1896, à Londres en 1903, à Lisbonne en 1908. Celle de l'Union postale universelle s'est réunie : à Berne en 1876, à Paris en 1878, à Paris en 1880, à Lisbonne en 1885, à Bruxelles en 1890, à Vienne en 1891, à Washington en 1897, à Berne en 1900, à Rome en 1906.

Ce sont ces déplacements constants qui nous faisaient dire plus haut que la Conférence générale des Unions est une sorte de Parlement ambulatoire. Cette pratique rappelle la coutume qu'avaient les anciens rois, et qu'ont encore certains chefs d'Etats à demi-civilisés, de se déplacer avec leur gouvernement, dans les diverses parties de leur territoire, pour se

faire voir de leurs sujets, pour consolider leur pouvoir et assurer la levée de l'impôt. Ici, le but de ces déplacements successifs des Conférences générales des Unions est de contenter chacun de leurs membres, et de les intéresser plus directement à l'Administration internationale. Quand un Etat aura pris l'initiative d'une de ces réunions, c'est généralement sur son territoire qu'elle se tiendra.

Les Conférences générales de certaines Unions ont cependant un siège déterminé et invariable. C'est le cas de la Conférence de l'Union antiesclavagiste et de celle de l'Union des Poids et Mesures, qui se réunissent toujours respectivement, l'une à Bruxelles, l'autre à Paris, c'est-à-dire au siège du Bureau de chacune de ces Unions. Il est question aussi d'établir définitivement à Berne, pour une raison de commodité, le lieu de réunion de la Conférence générale de l'Union des Chemins de fer.

C'est en effet au siège du Bureau permanent de l'Association que se trouvent toutes les archives et les documents de toutes sortes dont la consultation peut être nécessaire au cours de la session. L'éloignement parfois considérable du lieu de réunion de la Conférence oblige les fonctionnaires du Bureau appelés à s'y rendre, à des déplacements d'autant plus incommodes qu'ils doivent emporter avec eux une grosse partie de leurs archives, et encore ne sont-ils jamais sûrs de ne pas laisser des documents dont l'utilité ne se manifesterait qu'au cours des délibérations.

Ces Assemblées sont de composition très variable ; leurs membres, délégués des divers Etats de l'Union, ne sont pas nécessairement les mêmes à chaque session. Chaque Gouvernement se fait représenter par une délégation qui peut comprendre un ou plusieurs délégués ; dans ce dernier cas, il y a un chef de délégation, qui a la responsabilité de la mission, et sa direction. Ce sont généralement les plénipotentiaires, diplomates de carrière, fonctionnaires de l'Administration, savants ou hommes politiques, munis de pleins pouvoirs, et représentant officiellement leur Gouvernement. Ce sont aussi, plus rarement, des fonctionnaires agissant au

nom de leurs Administrations respectives, et sans la qualité de plénipotentiaires.

Cela nous amène à distinguer deux sortes de Conférences générales : d'une part, la *Conférence diplomatique*, qui est le procédé ordinaire, qui constitue en quelque sorte le droit commun des Unions ; et, d'autre part, la *Conférence simplement administrative*, qui n'est usitée que dans des limites restreintes, et seulement dans deux Unions dont les Conventions ont formellement prévu ce mode de procéder. Ce sont : l'Union postale universelle et l'Union télégraphique.

La Convention postale de Rome, de 1906, dit en effet (article 25, 1^o) : « Des Congrès de plénipotentiaires des pays contractants ou de *simples Conférences administratives*, selon l'importance des questions à résoudre, sont réunies lorsque la demande en est faite ou approuvée par les deux tiers au moins des Gouvernements ou Administrations, suivant le cas. »

D'autre part, la Convention de Saint-Petersbourg, de 1875, qui constitue encore la charte de l'Union télégraphique, après avoir séparé nettement les éléments permanents de l'Union contenus dans la Convention des dispositions purement réglementaires, s'exprime ainsi dans son article 13 : « Les dispositions de la présente Convention sont complétées par un règlement dont les prescriptions peuvent être, à toute époque, modifiées d'un commun accord par les Administrations des Etats contractants. » Et, plus loin, elle ajoute (Art. 15) : « A cet effet, des *Conférences administratives* auront lieu périodiquement, chaque Conférence fixant elle-même le lieu et l'époque de la réunion suivante. » Et (Art. 16) : « Ces Conférences sont composées des délégués représentant les Administrations des Etats contractants..... Les révisions résultant des délibérations des Conférences ne sont exécutoires qu'après avoir reçu l'approbation de tous les Gouvernements des Etats contractants. »

Ce sont bien là des Conférences d'un caractère particulier, vraiment administratives, et d'un fonctionnement simple. Elles n'exigent pas toutes les formalités, les complications et

les lenteurs des Conférences diplomatiques ; elles sont mieux appropriées aux nécessités pratiques d'Administrations aussi importantes que le sont les Administrations postale et télégraphique ; et elles permettent à ces Unions de s'adapter plus aisément et plus complètement aux besoins journaliers.

Ces Conférences se distinguent d'ailleurs par la nature des pouvoirs conférés à leurs membres, pouvoirs plus restreints que ceux des plénipotentiaires, et par la procédure qu'elles emploient, plus simple que la procédure diplomatique, plutôt que par la personne des délégués. Car les mêmes fonctionnaires qui assistent à ces Conférences peuvent représenter leur Gouvernement aux Congrès diplomatiques. Mais alors ils seront munis de pleins pouvoirs et ils agiront, non plus comme de simples délégués de leurs Administrations respectives, mais en qualité de plénipotentiaires représentant leur Gouvernement lui-même dans l'exercice de son pouvoir souverain.

Les Etats ont considéré que dans des matières purement administratives, comme celles-ci, où leur souveraineté et leur indépendance n'étaient que très peu engagées, ils pouvaient se départir de la rigueur et des formalités de la procédure diplomatique ; d'autant plus que celle-ci nuirait, ici plus qu'ailleurs, par ses lenteurs et ses complications, à la bonne administration des intérêts communs. Il est, au reste, bien spécifié que ces Conférences administratives ne pourront porter aucune atteinte aux clauses générales de la Convention ni aux principes fondamentaux de l'Union, qui ne relèvent que des Conférences diplomatiques composées des représentants directs des Etats, munis de pouvoirs spéciaux à cet effet.

Le programme de chaque session de la Conférence générale est préparé assez longtemps à l'avance, par les soins du Bureau de l'Union et de l'Administration supérieure du pays où elle doit se tenir. Ce programme comprend des questions prévues au cours de la précédente session ou soulevées depuis. D'une manière générale, toutes les questions qui doivent être mises en discussion, projets de modifications à la Convention ou au Règlement, et propositions de toute nature,

sont soumises préalablement à chacun des Gouvernements de l'Union, afin qu'il puisse les étudier, et préparer les instructions qu'il donnera à ses délégués. Nous avons déjà dit en quoi consiste généralement ce programme ; nous en reparlerons en outre quand nous examinerons en détail les attributions des Bureaux internationaux. Qu'il nous suffise de rappeler à ce propos que la Conférence des Etats s'occupe, d'une façon générale, de tout ce qui intéresse l'Union à un titre quelconque, de tout ce qui touche à la gestion des intérêts collectifs que celle-ci s'est donné pour mission d'administrer, et au fonctionnement des organes qu'elle a créés.

Dans les Unions pourvues d'une Commission internationale, la Conférence générale peut être chargée d'en nommer les membres, et de les renouveler périodiquement. Elle reçoit en outre les rapports que cette Commission lui soumet, sur ses travaux et sur le fonctionnement du Bureau international qu'elle a pour mission de surveiller.

Les Conférences générales des Unions, dans leur fonctionnement et la tenue de leurs séances, ne se distinguent pas sensiblement des autres Conférences internationales, ni en général de toutes les Assemblées d'une certaine importance. Elles appliquent les règles en usage dans les Assemblées parlementaires et dans les grands Congrès. L'article 2 du Règlement de l'Institut international d'agriculture dit même expressément : « Les discussions sont réglées suivant les usages parlementaires. »

Elles se divisent en plusieurs commissions, au sein desquelles les délégués délibèrent sur les points spéciaux du programme. Des rapporteurs sont nommés ; ils exposent les discussions auxquelles ont donné lieu les diverses questions, et les propositions qui ont été adoptées par chaque commission. Leurs rapports particuliers peuvent être résumés et condensés par un rapporteur général. Des séances plénières sanctionnent par une discussion générale et un vote de l'Assemblée, l'œuvre des commissions ; les questions les plus importantes peuvent même y être portées directement. Un

bureau de la Conférence est nommé, composé d'un président, d'un ou plusieurs vice-présidents, d'un secrétaire général et d'un ou plusieurs secrétaires particuliers.

Les décisions sont généralement prises à l'unanimité, comme dans toutes les Conférences diplomatiques ; car un Etat ne saurait être, en principe, engagé contre son gré, par la seule volonté des autres Etats, si nombreux soient-ils. Aussi arrive-t-il que des propositions importantes, acceptées par la presque totalité des membres de la Conférence, échouent par l'intransigeance ou la mauvaise volonté de quelques-uns ou même d'un seul. C'est une preuve de plus du respect que l'on a de la souveraineté de chacun. Si parfois ce principe rigoureux conduit à des résultats fâcheux, il s'impose cependant, dans l'état actuel de la Communauté internationale, chaque Etat étant encore trop jaloux de son indépendance pour se plier à la volonté d'une majorité quelle qu'elle soit. Il faut bien reconnaître d'ailleurs qu'en général chacun évitera d'entraver à la légère et sans raison sérieuse l'action administrative internationale, et que lorsqu'un courant puissant se dessinera dans un certain sens, il n'hésitera pas à le suivre toutes les fois qu'il pourra le faire sans inconvénient grave.

Dans certaines Unions, cependant, et sur des matières où la souveraineté des Etats n'est pas engagée, notamment sur des questions purement administratives, techniques, scientifiques, ou d'organisation intérieure, on admet les votes à la majorité absolue des Etats, ou même à la majorité des votants, sous réserve d'un certain quorum. Dans le premier cas, ce sera le vote par Etat, chaque délégation n'ayant qu'une voix ; dans le second cas, ce sera le vote par tête, chaque délégué votant pour son compte. C'est le cas de l'Association géodésique internationale, dans laquelle les votes de la Conférence sur les questions scientifiques se font à la majorité absolue des délégués présents à la séance. (Convention du 11 octobre 1895, article 12.)

Les Conférences générales admettent très souvent à leurs

séances, à titre d'invités et d'auditeurs, parfois même avec voix consultative, des délégués d'Etats ne faisant pas partie de l'Union, des savants, des praticiens, des délégués d'Associations libres ou d'Administrations nationales, qui se livrent ou s'intéressent aux mêmes travaux que l'Union. La Chine, par exemple, se fait représenter par une délégation à chaque Congrès postal, bien qu'elle n'ait pu encore, en raison de sa situation intérieure, adhérer à l'Union postale universelle. D'autre part, la Convention de Strasbourg, de 1903, qui a organisé l'Association internationale de sismologie, s'exprime ainsi, dans son article 6, *in fine* : « A leur demande, les Sociétés, Académies et Instituts scientifiques s'occupant de sismologie, peuvent être autorisés par le Président de la Commission permanente à déléguer à l'Assemblée générale un ou plusieurs de leurs membres, mais avec voix consultative seulement. Les personnes invitées par le Président de la Commission permanente peuvent assister aux séances de l'Assemblée générale. »

Il peut être voté, au sein des Conférences générales, des décisions qui n'engagent en aucune façon les Gouvernements associés. Ce sont, par exemple, de simples propositions ou recommandations, des projets à soumettre à une étude approfondie, puis à présenter à une nouvelle Conférence, ou encore des vœux, des remerciements ou des motions de diverse nature.

Mais les Conférences prennent en outre, et surtout, des décisions obligatoires. Ce sont celles qui intéressent directement l'organisation et le fonctionnement de l'Union, qui posent des règles précises, qui apportent des modifications ou des compléments à la Convention principale et au Règlement. Ces décisions engagent chacun des Gouvernements qui les ont signées, sous la condition d'une ratification postérieure de leur part, c'est-à-dire sous condition de leur acceptation définitive, après qu'ils auront rempli les formalités d'ordre constitutionnel que leur imposent leurs lois intérieures, des Conventions et engagements de toutes sortes

signés avec les autres Etats par leurs représentants autorisés. Un délai est généralement fixé, dans chaque Convention, pour le dépôt de ces ratifications.

Toutefois, il est intéressant de noter que les Conventions signées au sein de la Conférence générale de l'Union postale universelle, prennent force exécutoire par elles-mêmes, après un délai fixé, et sans qu'il soit besoin de ratification. Celle-ci est mise ainsi officiellement au rang d'une simple formalité. En fait, la dernière Convention, signée à Rome le 26 mai 1906, n'est pas encore ratifiée par certains membres de l'Union, qui se montrent ainsi particulièrement négligents. Le Bureau de Berne doit de temps en temps leur rappeler qu'ils ont à le faire, pour ne pas être exposés à se présenter à la prochaine Conférence sans avoir ratifié la présente Convention. Celle-ci cependant n'en est pas moins appliquée. Cela montre que les Gouvernements tendent à attribuer une importance de moins en moins grande à la ratification qui, pratiquement, suit de plus en plus invariablement la signature.

Il y a plusieurs raisons à cela. D'abord les Gouvernements connaissent assez les aspirations de leur pays, ils sont en rapports assez constants et assez étroits avec les représentants de la nation, pour que les instructions qu'ils donnent à leurs délégués aux Conférences générales concordent parfaitement avec la volonté nationale. D'autre part, les communications postales et télégraphiques, actuellement si faciles, leur permettent de se tenir constamment en rapport avec ces délégués, de leur donner jour par jour des instructions très précises, très détaillées, et de les modifier assez facilement suivant les circonstances, pour que les engagements que prennent ceux-ci soient l'expression exacte de leurs propres volontés.

En Amérique, pour des pays dont la constitution diffère encore beaucoup des constitutions européennes, et dans lesquels des pouvoirs très séparés ne permettent pas une harmonie aussi parfaite entre l'organe exécutif et l'organe législatif, la ratification garde un autre caractère et une autre

importance. L'Union des Républiques américaines nous en donne un exemple frappant. Nous voyons que de très nombreuses résolutions votées, il est vrai, à la légère et sans grande méthode, par les Conférences internationales de Washington (1890), de Mexico (1902), et de Rio-de-Janeiro (1906), n'ont été ratifiées que très rarement, par une minorité d'Etats, et sont en définitive restées lettre morte.

Tels sont la nature, le fonctionnement et les actes des Conférences générales, organes constituants, légiférants et dirigeants, des Unions internationales.

SECTION II

Commission internationale permanente.

La Conférence générale de l'Union exprime les volontés de l'Association des Etats ; mais elle ne peut veiller elle-même à l'exécution normale et régulière des décisions qu'elle a prises. Car c'est une Assemblée faite pour la discussion, non pour l'exécution ; c'est un organe délibérant et légiférant, non un organe exécutif. Elle est trop nombreuse, trop éphémère, trop changeante. Elle doit s'en remettre, pour l'exécution de ses décisions, soit à chacun des Gouvernements de l'Association, par l'entremise de ses délégués, soit à des organes internationaux spéciaux. Ces organes, ce sont : l'Office ou Bureau international, et la Commission internationale permanente.

La *Commission internationale permanente* d'une Union, appelée aussi Comité international ou Comité permanent, est un conseil d'administration et de surveillance composé des représentants des divers Gouvernements associés. Ce conseil représentatif de la Conférence générale, dont il est le mandataire, reçoit de celle-ci la mission de veiller, dans l'intervalle de ses sessions, aux intérêts de l'Association, à l'exécution de ses volontés et au fonctionnement régulier de l'Office ou Bureau permanent.

Il existe actuellement six Commissions de ce genre, qui servent d'organes exécutifs aux six Unions correspondantes. Ce sont, par ordre de création : le Comité international des Poids et Mesures, créé en 1875 ; la Commission permanente de l'Association géodésique internationale, en 1886 ; la Commission permanente des sucres, en 1902 ; la Commission permanente de l'Association internationale de sismologie, en 1903 ; le Comité permanent de l'Institut international d'agriculture, en 1905 ; le Comité de l'Office international d'hygiène publique, en 1907. Sur treize Unions internationales organisées existant actuellement, six sont donc pourvues d'un organe international de surveillance et d'exécution ; et, depuis 1890, il n'a pas été créé une seule de ces institutions, qu'on ne l'ait pourvue aussitôt d'un tel organe. C'est la meilleure preuve de son utilité et de sa nécessité.

Les Commissions permanentes des Unions internationales sont composées des représentants officiels de chaque Gouvernement adhérent, à raison de un par Etat. Elles sont donc la représentation en petit des Unions qui les ont instituées. Chaque fois qu'un nouvel Etat entre dans l'Association, il désigne en même temps le délégué qui le représentera au sein de la Commission.

Exceptionnellement, le Comité international des Poids et Mesures, le premier en date, comprend un nombre fixe de délégués, qui est de quatorze, alors que les Etats adhérents sont actuellement au nombre de vingt-quatre. Ces délégués appartiennent tous à des Etats différents, et sont renouvelés périodiquement par moitié, au scrutin secret, par la Conférence générale des Etats de l'Union. La Commission permanente de l'Association géodésique internationale comprenait aussi autrefois un nombre fixe de représentants, qui fut d'abord de sept, puis de douze. Mais elle est, depuis la Convention du 11 octobre 1895, de composition égalitaire.

Nous devons remarquer aussi que la Commission permanente des sucres comprend, à côté des délégués effectifs, qui ont les pouvoirs et la responsabilité, des délégués-

adjoints, nommés aussi, en nombre variable, par chacun des Gouvernements (art. 2 du Règlement de la Commission, du 19 octobre 1903, révisé le 12 mars 1904). Ainsi, la France a trois délégués à la Commission, l'Allemagne quatre, l'Autriche-Hongrie sept, dont quatre pour l'Autriche et trois pour la Hongrie, les Pays-Bas cinq, la Russie six, etc. Mais ce cas est exceptionnel ; dans les autres Commissions, chaque Etat est représenté seulement par un délégué.

En principe, le Directeur du Bureau international ne fait pas partie de la Commission, mais il assiste seulement à ses séances avec voix consultative. Cependant, dans l'Association internationale de sismologie, le Directeur du Bureau Central de l'Association, à Strasbourg, est membre de droit de la Commission, où il a voix délibérative (Convention de Strasbourg, juillet 1903, art. 11). De même, le Directeur du Bureau international des Poids et Mesures a voix délibérative au sein du Comité (Art. 17 du Règlement annexé à la Convention de Paris, du 20 mai 1875).

Chaque Etat doit se faire représenter dans la Commission permanente par un délégué spécial de son choix. Toutefois, la Convention de Rome, du 7 juin 1905, organisant l'Institut international d'agriculture, autorise chacun des Etats adhérents à confier sa représentation au sein du Comité à un délégué d'un autre Etat de l'Union, à la condition que le nombre effectif des membres ne soit pas inférieur à quinze (Art. 7 de ladite Convention).

Les membres de la Commission internationale font généralement partie de la Conférence générale. Car les Gouvernements délèguent de préférence à la Conférence ces représentants déjà initiés aux intérêts et au fonctionnement de l'Association.

Le fonctionnement des Commissions est réglé d'ordinaire, sur les points essentiels, par la Convention d'Union ou par le Règlement d'exécution qui lui est annexé. Mais les Etats laissent parfois à la Commission le soin de dresser elle-même son Règlement intérieur, et de fixer les détails de son fonctionnement, de ses réunions, de ses délibérations et de ses

votes. Ainsi, la Commission permanente de l'Association internationale de sismologie a établi elle-même son Règlement ; de même le Comité de l'Office international d'hygiène publique. Le Comité permanent de l'Institut international d'agriculture a aussi dressé le sien, et il est très complet.

Chaque Commission élit dans son sein un bureau composé d'un Président et d'un Secrétaire général, parfois aussi d'un Vice-Président et de Secrétaires adjoints. Cette nomination est faite pour une durée variable suivant les cas ; annuelle dans la Commission permanente des sucres, elle est triennale dans le Comité permanent de l'Institut international d'agriculture et celui de l'Office international d'hygiène publique.

Parfois le Secrétaire élu par la Commission remplit en même temps les fonctions de Secrétaire général de l'Association et de l'Assemblée générale. Il en est ainsi pour l'Association de sismologie et pour l'Institut d'agriculture. Dans l'Office international d'hygiène publique, le Secrétaire général de l'Office fait fonction de Secrétaire du Comité.

Dans l'Association géodésique internationale, dont la Commission a un caractère et un rôle un peu différents de ceux des autres institutions du même genre, et où une partie des attributions de celles-ci sont conférées au Bureau de l'Association, le Président, le Vice-Président et le Secrétaire perpétuel de l'Association, qui, avec le Directeur du Bureau Central, à Potsdam, constituent ledit Bureau de l'Association, sont élus par la Conférence générale pour la durée de la Convention. Ils sont choisis en fait parmi les membres de la Commission permanente, et celle-ci pourvoit provisoirement à leur remplacement, en cas de vacance, jusqu'à la prochaine session de la Conférence.

Les Commissions sont convoquées : soit en session ordinaire, par leur Président, à des intervalles fixes ou non, et variables suivant chacune d'elles ; soit en session extraordinaire, à la demande d'un certain nombre de leurs membres ; soit enfin, exceptionnellement, et en cas de nécessité ou d'urgence, sur l'initiative de leur Président. Les règles,

en cette matière, varient d'ailleurs suivant les Unions, et il est difficile d'en donner un aperçu général.

Le Comité permanent de l'Institut international d'agriculture est celui dont les réunions sont les plus fréquentes ; il doit en avoir au moins une par mois. Le Comité international des Poids et Mesures se réunit au moins deux fois par an ; celui de l'Office sanitaire, au moins une fois. Parfois, la Commission fixe, à l'issue de sa session, la date de la session suivante.

On pratique aussi le vote par correspondance. Le Comité des Poids et Mesures procède ainsi, d'une façon normale, dans l'intervalle de ses sessions ; le Bureau de l'Association géodésique, dont nous parlions plus haut, prend ainsi l'avis de sa Commission consultative, pour les affaires administratives non prévues par la Conférence générale.

Chaque Commission se réunit au siège de l'Union correspondante, auprès de l'Office ou Bureau central de l'Association ; car c'est là que sont toutes les archives et les documents nécessaires pour ses délibérations. La durée des sessions est variable, mais elle n'excède jamais quelques jours.

Le vote se fait généralement à la majorité absolue des voix, celle du Président étant prépondérante en cas de partage. Dans le Comité permanent de l'Institut international d'agriculture et dans celui de l'Office international d'hygiène publique, chaque Etat jouit d'un nombre de voix inversement proportionnel au numéro du groupe de cotisations auquel il appartient ; c'est-à-dire que ses voix sont d'autant plus nombreuses qu'il paie une cotisation plus forte ; les Associés ont dans les votes, 6, 5, 4, 3, 2 ou 1 voix, suivant qu'ils sont classés dans les groupes de cotisations portant les numéros : 1, 2, 3, 4, 5 ou 6. — Il est naturel, en effet, que, dans la gestion des intérêts communs, les Etats jouissent d'une influence d'autant plus grande qu'ils supportent une plus grosse part des charges communes.

On admet parfois les Colonies à bénéficier, à la demande

de l'Etat dont elles dépendent, des mêmes avantages que les Etats eux-mêmes. Il en résulte alors un accroissement d'influence pour la métropole, au sein du Comité. C'est le cas de l'Institut international d'agriculture (Convention de Rome, du 7 juin 1905, art. 10, *in fine*).

Le quorum exigé pour la validité des votes varie suivant les Unions. Il est de la moitié plus un des membres de la Commission, pour le Comité international des Poids et Mesures et pour celui de l'Office sanitaire. Il est d'un tiers pour les votes par correspondance de la Commission géodésique.

La Commission internationale exerce le pouvoir exécutif au nom de la Conférence générale de l'Union, et sous sa haute direction. Elle pourvoit à l'exécution de ses décisions, prépare les propositions à lui soumettre, et veille aux intérêts de l'Association dans l'intervalle des sessions.

Elle établit le Règlement intérieur de l'Office ou Bureau international ; elle procède à son organisation ; puis elle dirige son activité et son fonctionnement, veillant à l'accomplissement normal et régulier par lui, de la tâche que lui a assignée la Conférence générale. Elle en nomme le personnel, ou tout au moins les principaux fonctionnaires : Directeur, Sous-Directeur, Secrétaire général ; elle exerce sur eux, en tout temps, le pouvoir disciplinaire.

Elle fixe les règles générales de la comptabilité, et établit chaque année le budget de l'Office, dans les limites prévues par la Conférence générale. Elle procède, sous le contrôle de celle-ci, à la répartition des crédits alloués entre les divers chapitres de dépenses. Elle peut, sur la proposition du Directeur de l'Office, modifier suivant les besoins la répartition ainsi établie, toujours dans les limites fixées, et autoriser le Directeur à faire des virements d'un chapitre à un autre. Toute modification en dehors des limites prévues doit être soumise à l'approbation des Gouvernements.

L'emploi des sommes est fait sous son contrôle ; le Président de la Commission mandate tous les paiements ordonnés par

le Directeur du Bureau. La Commission prend connaissance, chaque année, du compte rendu de la gestion financière de l'exercice clos, qui lui est soumis par le Directeur, et l'approuve après examen. La justification des dépenses et l'état des recettes sont présentés ensuite par elle à la Conférence générale.

Elle établit ou approuve la répartition entre les Etats de l'Union, des frais résultant de son fonctionnement et de celui du Bureau, d'après les bases de répartition fixées par la Convention.

Elle reçoit le rapport que doit lui présenter annuellement le Directeur du Bureau, sur l'activité de celui-ci, et sur les travaux de tous genres effectués pendant l'année écoulée, ainsi que le programme qu'il doit lui soumettre des travaux qu'il se propose d'effectuer au cours de l'année suivante. Elle peut elle-même lui confier des travaux à accomplir, des recherches à faire, des projets à étudier. Le rapport annuel, ainsi que le programme des travaux, sont imprimés et communiqués à tous les délégués.

Le contrôle confié à la Commission, sur l'activité du Bureau, est exercé directement par celle-ci pendant la durée de ses réunions ; dans l'intervalle des sessions, il est effectué par le Président de la Commission.

La Commission adresse elle-même aux Gouvernements de l'Union, chaque année, ou à chaque session de la Conférence générale, un rapport d'ensemble sur son activité, sur ses travaux scientifiques, administratifs, techniques, et sur l'activité du Bureau.

Elle dirige l'exécution des travaux scientifiques et techniques de toute nature que les Etats de l'Union ont décidé de faire exécuter en commun. Elle prépare des rapports sur les questions dont l'étude lui a été confiée par la Conférence générale. Le Directeur du Bureau communique directement avec ses membres, par correspondance, pour leur demander leur avis sur des questions administratives, techniques ou scientifiques.

Elle veille, dans l'intervalle des sessions de la Conférence générale, à la gestion des intérêts généraux de l'Association ; elle expédie certaines affaires qui ne sont pas comprises dans les attributions de l'Office, soit dans ses réunions, soit après avis échangés par correspondance, et par l'organe de son Secrétaire et de son bureau spécial. Elle procède à l'exécution directe de certaines décisions prises par la Conférence, et à l'accomplissement des formalités administratives. Elle veille à la conservation, par l'Office, des archives, des documents et du mobilier de l'Association.

Le Président de la Commission représente officiellement l'Association. Il en remplit toutes les fonctions, accomplit tous les actes qui sont la conséquence de sa personnalité civile, si elle jouit de la personnalité vis-à-vis de la loi territoriale de son siège. Il signe les mandats de dépenses et tous les documents officiels. Il a la haute direction et la surveillance directe de toutes les affaires de l'Association et de ses organes d'exécution. Il convoque la Commission en session ordinaire ou extraordinaire ; et, avec l'assentiment de celle-ci, il convoque aussi la Conférence générale, soit aux époques fixées par la Convention, soit à la demande d'un certain nombre d'Etats. Il fixe la date et le lieu des réunions, et convoque individuellement les délégués de chacun des Etats, en indiquant sur la convocation l'ordre du jour de la session. Il veille à l'établissement du programme des délibérations, qu'il communique aux délégués dans les délais voulus.

Toutes les communications de la Commission, de son Président ou de son Secrétaire général, avec les Gouvernements de l'Union, doivent se faire par l'intermédiaire de leurs représentants diplomatiques. De même, pour toutes les affaires dont la solution appartient à l'Administration locale, la Commission doit s'adresser au Ministère des Affaires étrangères du pays où elle siège.

Telles sont les règles générales qui président au fonctionnement et aux attributions des Commissions internationales permanentes des Unions. Nous ne prétendons pas que

chacune de ces règles s'applique à toutes les Commissions existantes. Ce sont seulement les principes généraux, ceux qui tendent à prévaloir et à constituer en quelque sorte le code administratif des Commissions permanentes des Unions. Nous avons d'ailleurs emprunté, le plus souvent, au cours de nos explications, les termes mêmes des Conventions et des Règlements organiques. Et si les diverses Commissions diffèrent plus ou moins dans les détails de leur fonctionnement, leur nature générale est la même, ainsi que leur rôle international.

Il est intéressant d'observer, à titre d'exceptions, que deux d'entre elles s'écartent plus sensiblement que les autres de ce plan général, l'une par son importance moindre, l'autre, au contraire, par son importance plus grande. Ce sont : la Commission permanente de l'Association géodésique internationale et la Commission permanente des sucres.

Dans l'Association géodésique internationale, à côté de la Commission fonctionne le Bureau de l'Association, organe composé du Président, du Vice-Président, du Secrétaire perpétuel de l'Association et du Directeur du Bureau Central. Ce Bureau, qu'il ne faut pas confondre avec le Bureau Central de Potsdam, est le véritable organe exécutif, le mandataire de la Conférence générale, qui lui confie, dans l'intervalle de ses sessions, le soin d'exécuter ses décisions et de gérer les intérêts de l'Association.

Il expédie les affaires courantes, reçoit le rapport annuel du Directeur du Bureau Central, approuve le programme des travaux à accomplir, établit le budget et contrôle les dépenses, convoque la Conférence générale. Il a, en un mot, la plupart des attributions confiées, dans les autres Unions, à la Commission permanente. Ce n'est que pour les affaires administratives non prévues par la Conférence, qu'il doit prendre par correspondance l'avis d'une « Commission permanente consultative », ainsi dénommée par la Convention d'Union (Convention de Berlin, du 11 octobre 1895, art. 2, 3°). En outre, en cas de vacance produite au sein du Bureau de

l'Association, la Commission, par correspondance, ou dans une réunion convoquée *ad hoc*, procède à une nomination provisoire, jusqu'à la prochaine session de la Conférence.

La Commission a donc ici un rôle plus effacé que dans les autres Unions. Elle ne se réunit pas périodiquement comme les autres Commissions, et n'intervient qu'exceptionnellement dans la gestion des affaires de l'Association. Mais, comme, en fait, les membres du Bureau de l'Association sont choisis par la Conférence générale parmi les délégués de la Commission, et que, d'autre part, dans toute Commission l'activité incombe effectivement au groupe formé par le Président, le Vice-Président et le Secrétaire général de la Commission, c'est-à-dire au Bureau de celle-ci, agissant en collaboration avec le Directeur du Bureau Central de l'Union, il se trouve que la différence est plus théorique que pratique ; d'autant plus que sur toute question importante, et chaque fois qu'une difficulté se présentera, les membres de la Commission seront immédiatement consultés.

Plus réelles et plus intéressantes sont les particularités que présente la Commission permanente des sucres. Celle-ci est très remarquable par le caractère et l'importance de ses attributions. En effet, tandis que le rôle des Commissions se borne généralement au contrôle de l'activité de l'Office permanent, à l'exécution directe de certaines décisions de la Conférence générale, et à un rôle consultatif dans les affaires non prévues par celle-ci, toute décision importante étant prise par les Gouvernements intéressés ou par leurs représentants au sein de la Conférence générale ; dans l'Union sucrière, au contraire, la Convention de Bruxelles du 5 mars 1902, qui l'organise, a conféré à la Commission permanente un véritable pouvoir de décision propre, dans divers cas.

En dehors de ses attributions simplement consultatives, celle-ci peut prendre des décisions exécutoires, sauf appel, et même des décisions définitives et souveraines. L'appel, dans les cas où il peut être formé, doit être porté dans les deux

mois devant la Commission elle-même. Celle-ci devra délibérer à nouveau, mais pourra confirmer ses volontés antérieures par une nouvelle décision qui sera exécutoire à l'expiration d'un nouveau délai de deux mois.

Telles sont : les décisions relatives à la constatation de certains faits dont dépend l'application par la Commission, de mesures prévues par la Convention ; les décisions prises sur les demandes de revision faites par les Etats, de la base de calcul des droits de douane frappant les sucres ; la décision prise après examen de la demande d'adhésion déposée par un Etat non signataire de la Convention.

Celles qui concernent la nomination du personnel du Bureau permanent de Bruxelles, l'organisation intérieure de ce Bureau et l'établissement du budget, quoique prises à la majorité des voix seulement, sont définitives et immédiatement obligatoires. Il en est de même de celles que prend la Commission après examen des demandes de relèvement de la surtaxe des sucres fixée par la Convention, demandes faites, dans certains cas exceptionnels, par des Etats signataires.

La Commission donne en outre son avis sur les questions litigieuses, à la demande des Gouvernements de l'Union ou de leurs délégués.

On voit, par ces quelques détails, que l'Union sucrière a confié à sa Commission permanente des pouvoirs vraiment exorbitants du droit commun des Unions. Il fallait que la nécessité d'une action collective immédiate et énergique se fit impérieusement sentir, pour que les Etats se soient décidés à donner à cet organe international une telle autorité. C'est un cas exceptionnel et tout à fait remarquable dans l'Administration internationale ; aussi était-il intéressant de le signaler. L'Union sucrière, telle qu'elle est organisée, fonctionne d'ailleurs très régulièrement ; les décisions de la Commission sont respectées et les principes de la Convention normalement appliqués.

Nous insisterons, dans le chapitre suivant, à propos des Bureaux internationaux, sur la nécessité de les placer sous le

contrôle constant des Etats qui les ont chargés d'administrer leurs intérêts communs. Aussi, qu'il nous suffise de constater ici, en terminant, qu'il ressort de cet examen des Commissions internationales permanentes des Unions, que ces institutions, ainsi constituées et organisées, sont particulièrement aptes à remplir cette mission de surveillance et de direction.

CHAPITRE VIII

LES BUREAUX INTERNATIONAUX

SECTION I

Généralités.

Les Unions internationales, pour atteindre leur but, pour faire œuvre effective, ne peuvent se passer d'un organe central, actif et permanent. Par la Convention d'Union, les Etats ont contracté des obligations que chacun d'eux doit remplir dans les limites où s'étend son action. Ils se sont engagés à se communiquer les uns aux autres certaines catégories de renseignements, de documents; le plus souvent même cet échange d'informations constitue le but essentiel de l'Association. Or, qui sera chargé de les recueillir, de les compiler, de les ordonner et de les faire parvenir aux intéressés? Ce sera le rôle d'un organe central, d'un *Office* ou *Bureau international* spécialement créé à cet effet.

Cet organe sera le centre pensant et agissant de l'Union; il maintiendra la vie et l'activité de l'Association, qu'il réalisera en quelque sorte aux yeux de tous. Il en conservera les traditions, et rappellera constamment, par son existence même et par son action, le respect des engagements contractés, à ceux qui seraient tentés de les oublier. Les Etats ont si bien compris l'utilité et la nécessité de ces institutions, que chaque fois qu'ils ont formé entre eux une Union nouvelle, ils ont eu soin de la doter d'un Bureau permanent.

Les Bureaux internationaux des diverses Unions ayant tous le même but général, remplissant à peu près les mêmes fonc-

tions, chacun dans son domaine, présentent de nombreux caractères communs qui permettent de les grouper dans une même étude d'ensemble. Il serait fastidieux et sans grand intérêt scientifique de les envisager isolément et dans les moindres détails de leur fonctionnement. Aussi nous attacherons-nous surtout à dégager leur nature commune et leurs caractères généraux, pour en faire une synthèse intéressante et utile. Nous citerons néanmoins, toutes les fois que nous en aurons l'occasion, les particularités de chacun d'eux qui présenteront quelque intérêt.

Les Bureaux internationaux sont des formations sociales vraiment naturelles, comme les Unions dont ils sont les instruments. Ce ne sont pas des créations plus ou moins factices et artificielles d'une volonté créatrice, mais bien des produits naturels et spontanés de l'évolution sociale. Au moment où chacun d'eux a été créé, il eût paru difficile de faire autrement ; on ne pouvait s'en passer, et les Etats signataires des Conventions d'Union comprenaient bien que, s'ils ne recouraient pas à des institutions de ce genre, ils ne feraient jamais œuvre utile et durable.

A ce point de vue, l'origine du Bureau international de l'Union pour la protection de la propriété industrielle est particulièrement significative. Les Etats réunis en Conférence à Paris, en 1880, en vue de réaliser cette Union, étaient tellement convaincus de la nécessité d'un Bureau pour l'efficacité de leur entreprise, qu'ils votèrent le principe de sa création avant même de savoir exactement quelles attributions ils lui donneraient.

Le caractère essentiel, dominant, de ces Bureaux, c'est qu'ils sont des organes internationaux. A ce titre, ils sont au service, non de tel ou tel Etat en particulier, mais bien de tous les Etats qui font partie de l'Union pour en avoir signé la Convention originaire ou pour y avoir adhéré ultérieurement. Ils doivent travailler également pour tous, dans les limites de leur compétence ; et ils manqueraient gravement à tous leurs devoirs, s'ils se laissaient aller à favoriser certains d'entre eux. Les fonctionnaires qu'ils occupent ont un

caractère international, dans l'accomplissement de la tâche qui leur est confiée, et si chacun d'eux conserve nécessairement sa nationalité particulière, on s'attache du moins généralement à les prendre dans divers pays, pour affirmer et assurer davantage le caractère international de leurs fonctions. Les ressources des Bureaux sont communes aussi, et chacun des Etats intéressés contribue pour sa part aux dépenses.

Ce n'est même pas assez de dire que ces Bureaux sont internationaux ; car, ainsi que les Unions qui les ont créés, s'ils ne sont qu'internationaux en fait, ils tendent du moins à devenir universels. En effet, nous venons de voir que leur activité s'exerce au profit de tous les Etats de l'Union ; or, nous savons que chaque Union tend à englober tous les Etats du monde, à mesure que leurs intérêts et leur situation juridique et administrative les sollicitent à y adhérer et leur permettent de le faire.

Mais ces institutions collectives n'ont, ni nationalement, ni internationalement, une condition juridique bien définie. A ce point de vue, leur situation est même assez confuse.

D'abord, quoique étant véritablement des personnes du Droit international, et n'ayant aucunement la nationalité du pays où ils se trouvent, ils ne jouissent pas du bénéfice de l'exterritorialité ; la parcelle de territoire qu'ils occupent est purement et simplement nationale. En outre, le caractère des personnes qui en assurent le fonctionnement n'est pas défini par les Conventions, et la dignité de leur charge n'a généralement donné lieu à aucune règle protocolaire. Il serait utile, à défaut d'un territoire international où seraient installées toutes les institutions de ce genre, que du moins la parcelle du territoire national qu'occupe chacun d'eux, fût neutralisée et soumise à des règles conventionnelles précises.

D'autre part, la plupart d'entre eux n'ont même pas la personnalité civile à l'égard de la loi nationale du pays où ils se trouvent. C'est le cas des Bureaux de Berne et de ceux de Bruxelles. Cette situation indécise, dont les inconvénients ne paraissent pas, jusqu'à présent, s'être manifestés sérieuse-

ment pour aucun d'eux, pourrait néanmoins en présenter un jour ou l'autre. Car ils ne peuvent légalement recevoir à titre gratuit ou onéreux, ni ester en justice.

Cette situation juridique indéterminée des Bureaux internationaux est d'ailleurs une preuve nouvelle de leur origine naturelle et spontanée. Lorsque les Etats, sollicités par des besoins pressants, ont institué les premiers d'entre eux, ils n'ont pu prévoir que ceux-ci seraient suivis de beaucoup d'autres ; puis les premiers, tels qu'ils avaient été organisés, ayant donné de bons résultats, les Etats n'ont pas cru devoir, pour les suivants, prendre des mesures particulières, dont la nécessité ne se faisait alors pas sentir.

Un jour viendra sans doute où, en réformant et en uniformisant l'organisation de leurs Bureaux d'après des principes généraux communs, les Unions préciseront et fixeront aussi pour l'avenir leur condition juridique, tant au point de vue national qu'au point de vue international.

SECTION II

Création. — Siège. — Organisation des Bureaux internationaux.

Le premier Bureau international créé par une Union fut celui des Administrations télégraphiques ; il date de 1868 et porte aujourd'hui le nom de *Bureau international de l'Union télégraphique*.

Les Etats qui, en 1865, avaient, à la Conférence de Paris, formé entre eux l'Union télégraphique internationale, avaient cru pouvoir se passer d'un Office central. Mais, après trois années de ce régime, ils se rendirent compte de leur erreur, et à la Conférence de Vienne, en 1868, ils se mirent d'accord sur la création d'un Bureau permanent qui commença à fonctionner dès l'année suivante.

Ce premier essai, ayant donné de bons résultats, fut imité par les Etats qui, en 1874, fondèrent à Berne l'Union postale universelle. Le projet présenté par l'Allemagne ne prévoyait pas, il est vrai, la création d'un Bureau. Mais, au cours de la Conférence, le délégué belge, M. Vinchent, qui déjà à Paris, en 1865, avait fortement préconisé la création du Bureau télégraphique, réclama pour les Postes une institution semblable. Cette motion ne souleva pas d'opposition, mais seulement des amendements tendant à refuser au Bureau tout caractère d'autorité, et à le confiner strictement dans le rôle d'un simple auxiliaire, que tenaient à lui donner les Etats. *Le Bureau de l'Union postale universelle* fut donc créé et, comme on l'avait fait pour le précédent, on laissa à la Suisse le soin de l'organiser.

Après ces deux expériences heureuses, la pratique fut définitivement fixée, et toute nouvelle Union formée par les Etats fut aussitôt pourvue d'un organe propre. C'est ainsi que furent créés successivement :

Le Bureau international des Poids et Mesures, à Sèvres, par la Convention de Paris, en 1875 ;

Le Bureau international de l'Union pour la protection de la propriété industrielle, à Berne, par la Convention de Paris, en 1883 ;

Le Bureau international de l'Union pour la protection des œuvres littéraires et artistiques, à Berne, par la Convention de Berne, le 9 septembre 1886 ;

Le Bureau Central de l'Union géodésique internationale, à Potsdam, par la Convention de Berlin, le 30 octobre 1886 ;

Le Bureau international de l'Union pour la répression de la traite des esclaves africains, à Bruxelles, par la Convention de Bruxelles, le 2 juillet 1890 ;

Le Bureau international de l'Union pour la publication des tarifs douaniers, à Bruxelles, par la Convention de Bruxelles, le 5 juillet 1890 ;

L'Office Central de l'Union pour les transports interna-

tionaux de marchandises par chemins de fer, à Berne, par la Convention de Berne, en octobre 1890 ;

Le Bureau permanent de l'Union internationale des sucres, à Bruxelles, par la Convention de Bruxelles, en 1902 ;

Le Bureau Central de l'Association internationale de sismologie, à Strasbourg, par la Convention de Strasbourg, en 1903 ;

L'Office international d'agriculture, à Rome, par la Convention de Rome, en 1905 ;

L'Office internatinoal d'hygiène publique, à Paris, par la Convention de Rome, en 1907.

En 1906, a été formée à Berlin l'Union internationale de radiotélégraphie. Le contrôle et la surveillance du réseau radiotélégraphique international et, d'une manière générale, l'exécution de la Convention, ont été confiés au Bureau télégraphique international de Berne qui, à cet effet, comprend depuis une section spéciale pour la télégraphie sans fil.

De ces Bureaux, cinq ont leur siège en Suisse, trois en Belgique, deux en France, deux en Allemagne, un en Italie. Les Etats, en les répartissant ainsi, ont obéi à des mobiles divers : courtoisie, économie, neutralité.

Dans certains cas, où l'un d'entre eux avait déployé dans l'œuvre entreprise une activité particulièrement féconde, et en avait été le principal promoteur, ils ont tenu à lui manifester leur gratitude et leur confiance, en plaçant sur son sol et sous sa protection l'Office qu'ils créaient.

Il en fut ainsi pour l'Union internationale des Poids et Mesures et pour l'Union antiesclavagiste, dont les Bureaux furent confiés respectivement à la France et à la Belgique, qui avaient des titres particuliers de cette nature à faire valoir. De même, quand on créa, en 1890, le Bureau international pour la publication des tarifs douaniers, on l'attribua à la Belgique qui, dès 1888, avait manifesté le désir qu'on lui donnât la préférence. La Conférence de Bruxelles fut heureuse de témoigner ainsi sa gratitude au Gouvernement

belge, pour avoir donné l'impulsion à l'entreprise et participé avec zèle au travail accompli. De même encore, l'Office international d'agriculture a été confié à l'Italie par la Conférence de Rome, de 1905 ; l'Office international d'hygiène publique à la France, par la Conférence de Rome, de 1907.

D'autre part, la Conférence de Berlin, de 1886, celle de Strasbourg, de 1903, en rattachant respectivement à l'Institut royal géodésique prussien, à Potsdam, et à l'Observatoire sismique de Strasbourg, le Bureau Central de l'Union géodésique et celui de l'Association internationale desismologie, ont, outre le même mobile de courtoisie internationale que dans les cas précédents, envisagé aussi l'économie qui en résulterait pour les Unions qu'elles organisaient. Car les Bureaux qu'elles créaient profiteraient ainsi du matériel scientifique, du personnel et de l'organisation des Bureaux nationaux auxquels on les rattachait, et ils partageraient avec eux les frais généraux.

Dans tous les autres cas, jusqu'en 1890, c'est-à-dire chaque fois qu'aucun Associé n'eut des titres sérieux à faire valoir, et que les Etats, en constituant une Union, n'eurent aucune raison particulière pour confier l'Office à tel ou tel d'entre eux, ils s'adressèrent à la Suisse ; chaque fois ils s'en remirent à elle du soin d'organiser et de diriger les Bureaux qu'ils instituaient. Les Gouvernements associés furent unanimes à admettre cette pratique, qui devint une règle.

On faisait valoir que la Suisse, étant un pays neutre, offrait plus que tout autre des garanties sérieuses d'impartialité ; que, pour d'autres raisons aussi, telles que sa situation géographique, son caractère national essentiellement pondéré, et la solidité de ses institutions politiques, elle méritait la confiance générale ; qu'au surplus elle n'avait pas démenti cette confiance, dans la gestion des Bureaux qu'on lui avait déjà confiés.

Nous ne doutons pas que la Suisse ne méritât dans une très large mesure ces marques successives de la confiance internationale, et qu'elle ne fût, à beaucoup de points de vue, à la hauteur de la tâche que lui confiaient les Etats. Nous ferons

remarquer cependant que cette question de neutralité, que l'on mettait chaque fois en avant, et que l'on faisait valoir comme un argument péremptoire en faveur de la Suisse, était en réalité sans valeur.

On parlait de neutralité ; mais y a-t-il une neutralité en des matières administratives et économiques, comme le télégraphe, la poste ou les chemins de fer ? La neutralité est une notion internationale qui ne s'applique qu'au domaine politique ou militaire. On conçoit qu'un Etat, en retour de la protection que lui assurent ses voisins, renonce à toute action militaire, à toute politique fondée sur l'influence et la force des armes. Mais la lutte armée n'est pas la seule ; il y a aussi, et particulièrement de nos jours, une lutte économique générale, très intense, très âpre. Or, on ne conçoit pas qu'un pays comme la Suisse, qui prend une part très grande à l'activité internationale qui, autant et même plus que d'autres, vit de cette activité, puisse se tenir en dehors de la lutte économique ; il n'est pas admissible qu'il puisse s'en désintéresser et négliger des éléments et des influences susceptibles de lui apporter dans cette lutte des avantages quelconques. Aussi croyons-nous pouvoir affirmer, sans être contredit, que dans les matières administratives et économiques qui font l'objet de l'Administration internationale, la Suisse n'est pas neutre, qu'elle ne saurait être neutre.

L'argument est donc illusoire. On pourrait même le retourner, et dire que si les Etats mettaient ainsi en avant cette question de neutralité, paraissant y attacher une grande importance, c'est qu'ils estimaient que l'impartialité nécessaire en matière d'administration internationale, serait difficile à obtenir de l'Etat auquel ils confieraient une parcelle de cette administration. Or, si on admet avec nous que la neutralité politique n'entraîne nullement la neutralité administrative et économique, que celle-ci n'est même pas possible, on s'étonnera qu'ils aient ainsi abandonné à un même Etat une série d'Institutions collectives aussi importantes, sans même se soucier d'organiser une surveillance internationale régulière, pour assurer leur fonctionnement

normal et défendre d'une manière effective et permanente les intérêts en jeu.

Les Etats paraissent cependant s'être ravisés. Dans leurs dernières créations, ils ont adopté une conduite plus sage. La pratique semble aujourd'hui admise, de répartir entre les divers pays qui manifestent une grande activité en faveur de l'organisation internationale, les nouvelles Institutions de l'Administration collective. Ils sont ainsi intéressés d'une façon directe à l'œuvre commune, et il s'établit entre eux une émulation dont tous bénéficient. On tient compte, naturellement, dans chaque cas, des circonstances spéciales, des conditions particulièrement favorables qu'offre tel pays pour le bon fonctionnement et le développement de l'Institution dont il s'agit, ainsi que de l'activité exceptionnelle déployée par un Etat dans la préparation et l'organisation de l'entreprise commune. Cette pratique ne peut qu'être favorable au développement de l'Administration internationale.

Les Etats associés hésitent d'ailleurs d'autant moins à confier chaque Office qu'ils créent à l'un d'entre eux, quelles que soient son importance politique, sa puissance et son autorité dans le monde, qu'ils prennent maintenant chaque fois les précautions nécessaires pour mettre leurs Institutions à l'abri de toute influence particulière, de toute tentative possible d'accaparement égoïste. C'est en cela surtout qu'ils agissent beaucoup plus sagement, et d'une façon plus prudente, qu'ils ne l'avaient fait tout d'abord.

Les Bureaux internationaux actuels ne sont pas tous, en effet, organisés de la même façon. Ceux de Berne sont placés sous la tutelle du Gouvernement fédéral, qui a été chargé de les organiser et de les diriger, qui en nomme les fonctionnaires et les surveille, qui en approuve annuellement les comptes. Deux des Bureaux de Bruxelles, ceux de l'Union pour la répression de la traite des esclaves africains et de l'Union pour la publication des tarifs douaniers, sont complètement confondus dans l'Administration supérieure belge, également chargée de les organiser et de les gérer; leur caractère international est donc moindre encore que celui des

précédents. Le troisième des Bureaux confiés à la Belgique, celui de l'Union internationale des sucres, est aussi matériellement confondu dans l'Administration belge; mais il présente cette particularité, qu'il est placé sous l'autorité directe d'une Commission internationale permanente. Il tient donc le milieu, comme organisation, entre les précédents et ceux dont nous allons parler.

De ceux-ci, le premier en date est le Bureau international des Poids et Mesures, dont l'organisation a servi de modèle à plusieurs de ceux que l'on a créés dans la suite, tels que l'Office international d'hygiène publique et l'Institut international d'agriculture.

Ces Bureaux sont, d'une part, vraiment internationaux dans leur constitution, et complètement indépendants de l'Administration du pays qui leur donne l'hospitalité; et, d'autre part, ils sont placés sous l'autorité d'une Commission internationale permanente, du genre de celles que nous avons étudiées dans le précédent chapitre. Cette Commission, nous l'avons vu, a pour mission de représenter en tout temps la Conférence générale des Etats associés, par nature essentiellement temporaire, et de veiller, dans l'intervalle de ses sessions, au bon fonctionnement de l'Office.

C'est le mode le plus parfait d'organisation d'un Bureau international, celui que devraient employer toutes les Unions pour les Offices qu'elles créent. Combien ce système est plus logique, plus sérieux, plus international en un mot, que celui des Bureaux du premier groupe! Aussi, pour conclure sur cette question de l'organisation des Bureaux internationaux, nous poserons comme une règle essentielle et absolue, que tout Office international doit être complètement indépendant de l'Administration locale, et placé sous la surveillance directe d'une Commission internationale permanente, au sein de laquelle chaque Etat doit être également représenté par un délégué de son choix.

SECTION III

**Installation matérielle. — Personnel. — Budget
des Bureaux internationaux.**

L'installation des Bureaux internationaux est généralement modeste, mais confortable. Ils ne se révèlent au public par aucun signe extérieur ; et il n'est pas nécessaire qu'il en soit autrement, puisqu'aussi bien ils ont affaire surtout avec les Gouvernements des divers pays associés, et que toute manifestation ostensible de leur présence ne serait qu'une vaine réclame. Mais ils sont très confortablement et spacieusement installés, comme il convient à des Offices publics internationaux de cette importance.

Les Bureaux de Berne sont dispersés dans les rues avoisinant le Palais fédéral, et installés dans des appartements locatifs, sauf celui de la propriété intellectuelle, qui se trouve dans un immeuble public.

A Bruxelles, le Bureau pour la publication des tarifs douaniers est de même dans un immeuble quelconque ; les deux autres, celui de l'Union des sucres et celui de l'Union antiesclavagiste, sont au Ministère des Affaires étrangères.

En France, le Bureau international des Poids et Mesures est logé dans un immeuble qui lui appartient, le Gouvernement français lui ayant cédé gratuitement le pavillon de Breteuil, situé à Sèvres, dans le parc de Saint-Cloud. L'Office international d'hygiène publique est à Paris, en location dans un appartement du boulevard Saint-Germain, en attendant qu'il puisse prendre possession du local qu'a promis de lui donner le Gouvernement français, au Ministère du Travail, quand celui-ci sera définitivement organisé.

A Rome, les bureaux de l'Institut international d'agriculture sont dans un palais édifié aux frais de la Maison royale d'Italie.

Quant au Bureau Central de l'Association internationale de géodésie et à celui de l'Union sismologique internationale, ils

sont respectivement à Potsdam et à Strasbourg, confondus avec les Bureaux prussiens correspondants.

Le personnel des Bureaux internationaux comprend généralement : un Directeur, un Sous-Directeur, un ou plusieurs Secrétaires, et des rédacteurs, traducteurs et employés, en nombre variable suivant les besoins du service.

Dans les Bureaux qui sont confiés à la gestion d'un Etat, comme ceux de Berne, ces fonctionnaires sont nommés par le Gouvernement de cet Etat. Dans ceux qui sont pourvus d'une Commission internationale permanente, comme celui des Poids et Mesures, les fonctionnaires principaux, le Directeur et le Sous-Directeur, parfois aussi le Secrétaire général, sont nommés par cette Commission, et les fonctionnaires subalternes par le Directeur lui-même, sous le contrôle de celle-ci.

Il devrait en être ainsi pour tous les Bureaux. Car les Etats ne doivent s'en remettre qu'à leurs représentants directs, du soin de placer à la tête des Offices internationaux des hommes d'une valeur suffisante et d'une compétence reconnue dans les services qu'ils auront à diriger, des hommes d'un âge convenable, en possession de toutes leurs facultés physiques et morales, qui puissent déployer toute l'activité nécessaire au bon fonctionnement et au développement d'Institutions aussi importantes. Il ne faut pas laisser à un Gouvernement dirigeant la tentation de se servir de l'Administration internationale pour doter de postes de retraite ses hommes politiques, ou pour récompenser certains de ses hauts fonctionnaires de services rendus dans des fonctions tout à fait étrangères à celles qu'ils auront à remplir pour le compte des Etats. L'Administration collective est une chose beaucoup trop importante, beaucoup trop sérieuse, pour qu'on l'abandonne à l'égoïsme toujours possible, et en somme assez naturel, d'un Etat quel qu'il soit.

Le caractère international du personnel, recruté dans différents pays de l'Union, facilitera et assurera davantage, par une surveillance réciproque et une fusion des diverses tendances nationales, l'impartialité de l'administration.

Mais le point le plus important en cette matière, c'est, nous le répétons, et on ne saurait trop le redire, la surveillance étroite, constante, par des Commissions internationales permanentes, des différents Offices, dont elles doivent nommer elles-mêmes le personnel dirigeant.

Les budgets des divers Bureaux internationaux varient beaucoup suivant l'importance des services qu'ils ont à assurer. Tandis que ceux de l'Association géodésique internationale et de l'Union pour la répression de la traite des esclaves, par exemple, ne dépassent pas 30.000 francs par an, ceux de l'Union pour les transports internationaux de marchandises par chemins de fer et de l'Union pour la publication des tarifs douaniers, s'élèvent au-dessus de 100.000 francs ; celui de l'Office sanitaire international a été fixé à 150.000 francs, et celui de l'Institut international d'agriculture, le plus élevé de tous, dépasse 500.000 francs. Un maximum de dépenses est fixé, soit par la Convention d'Union, soit par la Commission internationale, dans les limites prévues par cette Convention.

Ces dépenses consistent, pour la plus grande partie, dans le traitement du personnel du Bureau, et, pour le surplus, dans des frais de location d'immeubles, de correspondance, de publications et de travaux de toute nature, parfois des travaux et expériences scientifiques, comme pour le Bureau des Poids et Mesures, celui de l'Association géodésique et celui de l'Union sismologique.

Quant aux recettes, elles sont constituées principalement par les contributions des Etats. Diverses méthodes sont en usage pour l'établissement de ces parts contributives.

Le procédé le plus ancien et le plus généralement pratiqué est celui qu'emploie la majorité des Unions dont le siège est à Berne. Il consiste à établir un certain nombre de catégories, de groupes de cotisations, généralement cinq ou six, entre lesquels les Etats se répartissent ; à chacun de ces groupes correspond un nombre déterminé d'unités de cotisation. On multiplie ce nombre d'unités, dans chaque groupe, par le nombre des Etats qui en font partie ; on fait la somme

de tous ces produits ; on divise par le nombre ainsi obtenu le montant des dépenses à partager, et le quotient donne le montant de l'unité de cotisation. On obtient ensuite la part de chaque Etat en multipliant pour chacun d'eux cette unité de cotisation par le coefficient correspondant au groupe dont il fait partie.

La plupart des Conventions d'Union laissent aux membres de l'Association la faculté de fixer eux-mêmes le groupe dans lequel ils désirent se placer. De leur choix dépendent parfois, soit le nombre de voix qui leur est attribué dans les votes de la Commission, comme dans l'Office international d'hygiène publique, soit le nombre de leurs abonnements sans frais au Bulletin périodique publié par le Bureau, comme dans l'Union télégraphique.

Dans d'autres Unions, la répartition des Etats entre les divers groupes n'est pas libre, mais imposée par la Convention. C'est le cas de l'Union internationale pour la publication des tarifs douaniers, dans laquelle elle est faite d'après l'importance présumée du trafic de chaque Etat.

Les autres systèmes de répartition usités sont les suivants :

Dans l'Union des transports par chemins de fer, les cotisations sont fixées d'après la longueur des voies ferrées qui, dans chaque Etat, participent aux services communs. Dans l'Union des Poids et Mesures, elles le sont d'après la population ; le nombre de millions d'habitants de chaque pays est multiplié par trois si le système métrique y est obligatoire, par deux s'il y est seulement facultatif ; on fait la somme de tous ces produits, on divise par cette somme le montant de la dépense ; le quotient obtenu indique la quotité à payer par million d'habitants. Enfin, dans l'Union antiesclavagiste, les dépenses sont réparties également entre tous les adhérents, parce qu'on estime qu'ils ont tous un même intérêt moral à participer à cette œuvre humanitaire.

Les Unions ont d'autres recettes que les cotisations de leurs membres. Elles proviennent du produit des abonnements payants aux Bulletins, de la vente de publications diverses, ou de rétributions pour des travaux exécutés ou des rensei-

gnements donnés. Ainsi, le Bureau international des Poids et Mesures fait payer les certificats qu'il délivre, après vérification des instruments de mesure par eux soumis, à des sociétés savantes, des administrations ou des particuliers. Le Bureau de l'Union pour la protection de la propriété industrielle perçoit des taxes pour l'enregistrement international des marques de fabrique, et pour les consultations qu'il donne aux particuliers. Néanmoins, ces ressources spéciales ne sont que secondaires, et l'on peut dire d'une façon générale que les dépenses des Bureaux internationaux sont couvertes par les cotisations des Etats adhérents.

Il peut arriver, il arrive parfois que des Etats ne s'acquittent pas régulièrement de leur contribution ; il en est de même, dans certaines Unions, dont le retard à se libérer est très grand, et qui participent en fait gratuitement aux services du Bureau. On ne peut pas, bien entendu, contraindre les retardataires à payer. Le Bureau attend patiemment, il leur rappelle de temps en temps qu'ils ont à se libérer ; et si, après plusieurs démarches, il voit qu'il doit renoncer au paiement, il ajoute simplement le montant des cotisations non recouvrées à la somme à répartir entre les autres membres de l'Union.

L'Union des Poids et Mesures prescrit qu'un Etat qui n'aura pas versé sa cotisation pendant trois années consécutives, sera privé des services du Bureau jusqu'à complète libération. Mais jusqu'à maintenant les retards qui se sont produits n'ont jamais atteint ce délai, et par suite cette sanction n'a pas encore été appliquée.

Les Etats qui agissent ainsi sont rares ; ce sont principalement des pays obérés, dont l'amour-propre et la dignité se ressentent du mauvais état de leurs finances. D'une façon générale, les cotisations sont payées à peu près régulièrement, dans les diverses Unions.

Les Gouvernements les font parvenir, par l'intermédiaire de leurs représentants diplomatiques, aux Caisses d'Etat chargées de conserver les fonds des Bureaux, dans les pays où ceux-ci sont établis.

Les Gouvernements associés doivent avoir à cœur de contribuer, chacun pour sa part et très régulièrement, aux dépenses résultant de services dont chacun d'eux est heureux de bénéficier.

Nous devons signaler que l'Institut international d'agriculture, dont le siège est à Rome, a été doté par le roi d'Italie d'une subvention qui consiste dans le revenu de deux propriétés de la Couronne, s'élevant environ à 300.000 francs par an.

Les Bureaux de Berne, indépendamment de l'état mensuel qu'ils fournissent au Conseil fédéral, soumettent aussi à l'approbation de celui-ci leurs comptes annuels. Les Bureaux qui sont placés sous le contrôle d'une Commission internationale présentent annuellement les leurs à cette Commission qui, après les avoir approuvés, établit le budget de l'année suivante.

Certains Bureaux sont très libres dans leurs dépenses, pourvu, bien entendu, qu'ils ne dépassent pas les limites fixées par la Convention et par la Commission permanente. Le Bureau des Poids et Mesures, par exemple, peut faire passer telles sommes qu'il lui plaît d'un chapitre à un autre, ou reporter à l'année suivante les sommes non employées sur les crédits d'une année. Une telle liberté offre de réels avantages, pourvu que le contrôle de la Commission s'effectue régulièrement ; car elle évite les dépenses fictives ou inutiles.

SECTION IV

Attributions des Bureaux internationaux.

§ 1^{er}. — Généralités.

Au point de vue de l'objet auquel elles s'appliquent, les attributions des Bureaux internationaux sont très variées ; car chaque Union nouvelle leur ouvre un champ nouveau.

Elles semblèrent à l'origine devoir se limiter au droit public, au droit administratif, faisant des Bureaux internationaux les auxiliaires de grandes Administrations publiques, telles que celles des Postes et des Télégraphes. Mais, avec l'Union des Poids et Mesures, on les vit s'étendre au domaine scientifique ; puis à la propriété intellectuelle avec les Unions pour la protection de la propriété industrielle et pour la protection des œuvres littéraires et artistiques ; au commerce et aux transports, avec les Unions pour la publication des tarifs douaniers et pour les transports internationaux de marchandises par chemins de fer ; au domaine moral et social, avec l'Union antiesclavagiste ; à l'hygiène publique, avec l'Union sanitaire et l'Office international d'hygiène publique ; à l'agriculture, avec l'Institut international agricole.

Ce n'est là qu'un commencement ; car il n'est pas douteux que cette marche progressive ne se poursuive dans l'avenir, pour englober successivement toutes les branches de l'activité humaine. Pourquoi s'arrêterait-elle ? L'Administration internationale, limitée aujourd'hui aux divers domaines que nous venons d'énumérer, continuera nécessairement à s'appliquer à des matières toujours nouvelles, à mesure que les intérêts humains s'internationaliseront davantage, réclamant de plus en plus, pour être satisfaits, une réglementation internationale.

Si nous considérons, d'autre part, les attributions des Bureaux internationaux au point de vue de leur nature intrinsèque et de leur importance juridique, nous constaterons qu'ici les progrès sont moins rapides. Il est certes incontestable que le rôle que leur ont assigné les Etats est déjà fort important. Ce sont dès aujourd'hui des agents puissants d'internationalisation ; leur utilité sociale est indéniable, et déjà l'on ne pourrait plus se passer de leurs services. Mais il faut cependant reconnaître qu'ils n'ont pas encore à l'heure actuelle toute l'importance qu'ils pourraient avoir, et qu'ils prendront sans doute dans un avenir plus ou moins prochain.

Quelle n'a pas été la circonspection des Etats, lorsqu'il s'est agi, en créant ces organismes nouveaux, d'en fixer les

attributions ! Les Gouvernements se regardaient d'un œil méfiant, ils se cramponnaient au principe de leur indépendance, de leur souveraineté, et ne se résignaient à faire à ce courant nouveau de la solidarité internationale, que les concessions qui leur étaient absolument imposées par leurs besoins les plus pressants. Que des Offices fussent créés, qui serviraient d'auxiliaires, d'instruments, aux Unions nouvelles, c'était à la rigueur admissible, et il fallait bien s'y décider. Mais que ces organismes fussent pourvus de pouvoirs propres, de quelque parcelle d'autorité, c'était une toute autre affaire, et on ne le pouvait tolérer.

Une telle conduite de la part des Etats est assez compréhensible. Ils s'engageaient dans une voie nouvelle, ils créaient des éléments nouveaux d'activité internationale, et ils ne pouvaient prévoir toutes les conséquences qui en résulteraient. Aussi tenaient-ils à observer une grande prudence, pour ne pas s'exposer à de fâcheuses erreurs. Car s'ils doivent toujours suivre la marche ascendante du progrès, les Gouvernements cependant, en raison des nombreux et graves intérêts qu'ils ont à défendre, ne doivent en aucune circonstance se départir d'une sage réserve et d'une prudence rigoureuse. Nous voyons que les Bureaux internationaux, tels qu'ils sont, ont parfaitement réussi. Mais auraient-ils, dans d'autres conditions donné ces excellents résultats ? Si on les avait pourvus de pouvoirs plus étendus, n'auraient-ils pas été amenés à en faire un mauvais usage ? Quand on pense qu'une expérience malheureuse peut arrêter pour longtemps la marche du progrès, provoquer même parfois un recul temporaire, on est porté à excuser dans une certaine mesure la prudence quelquefois excessive des Gouvernements, en matière d'Administration internationale.

Les Bureaux internationaux ont été généralement considérés par les Unions qui les créaient, comme devant être principalement des centres d'information. Ce rôle d'informateurs, ils le remplissent par divers moyens, notamment par des publications. Ils servent en outre d'organes exécutifs aux Conférences générales des Unions, avec ou sans l'intermédiaire

d'une Commission internationale, suivant le mode d'organisation adopté. On leur a aussi quelquefois, mais très exceptionnellement, donné le rôle d'arbitres, ou tout au moins de médiateurs. Nous examinerons successivement ces diverses catégories d'attributions. Et d'abord, voyons en quoi consiste le rôle principal, essentiel des Bureaux, celui d'informateurs.

§ 2. — *Rôle d'information des Bureaux internationaux.*

Les Unions internationales ayant été formées entre des Etats désireux, d'une part, d'uniformiser et de combiner leur action dans un domaine particulier de l'activité sociale, mais d'autre part très soucieux de n'aliéner aucune parcelle de leur indépendance et de leur liberté d'action, les Bureaux que ces Unions instituaient pour atteindre leur but, devaient avant tout, et presque uniquement, avoir pour mission de renseigner chacun des Etats associés sur ce qui se faisait chez ses coassociés ; car, pour collaborer, encore faut-il se connaître et se concerter.

Aussi la plupart des Conventions d'Union disent-elles, pour définir le rôle du Bureau, qu'il sera chargé « de centraliser, de coordonner et de faire connaître les renseignements de toute nature relatifs à l'objet de l'Union ; de procéder aux études d'utilité commune, et de se tenir à la disposition des Etats adhérents pour leur fournir les renseignements spéciaux dont ils pourraient avoir besoin ».

Telle est, presque mot pour mot, la clause contenue dans toutes les Conventions de ce genre. Elle indique nettement le caractère des organes internationaux que nous étudions ; elle montre le but essentiel qu'on leur a fixé en les instituant, celui qui dirige actuellement toute leur activité.

Voici comment s'effectue ce service d'informations. Les Gouvernements des Etats, par le contrat d'Association, s'engagent à se communiquer les uns aux autres certaines catégories de renseignements, plus ou moins nettement spécifiées, dont la connaissance commune leur est absolument

indispensable pour atteindre le but désiré. Afin de faciliter cet échange de renseignements, ils conviennent de les faire parvenir, chacun de son côté, à un Office central, qui devra les recueillir, les grouper, les étudier, les classer, et enfin les faire parvenir aux intéressés, c'est-à-dire à chacun des Etats de l'Association, dans la forme où ceux-ci pourront le mieux les utiliser. On comprend aisément combien l'échange international des informations sera ainsi simplifié, régularisé, amélioré.

Les Gouvernements remplissent-ils toujours très consciencieusement, à cet égard, les obligations qu'ils ont contractées, et font-ils parvenir régulièrement aux Bureaux internationaux tous les renseignements qu'ils ont promis de leur fournir ? En principe, ils ne s'y refusent pas, puisque aussi bien ils se sont engagés librement, et puisqu'ils savent que c'est le seul moyen de rendre leur œuvre efficace. Mais en fait, malgré leurs bonnes intentions, il en est parmi eux qui se montrent trop souvent négligents, qui se font attendre, prier, par certains Bureaux. Or, ceux-ci ne peuvent effectuer leur travail dans de bonnes conditions qu'autant qu'on leur procure très régulièrement les éléments d'information qu'on leur a promis ; et ils ne peuvent communiquer aux Etats qu'ils ont pour mission de renseigner, que ce qu'ils connaissent eux-mêmes.

Aussi est-il à souhaiter que chacun des Gouvernements associés organise, auprès de son Administration supérieure, un service spécial de renseignements aux Bureaux internationaux, une sorte de Bureau national des Unions internationales. Ce Bureau serait chargé, non seulement du côté théorique, politique et diplomatique, de l'Administration internationale en ce qui concerne cet Etat particulier ; mais il aurait encore et surtout pour fonction de rassembler, de coordonner et de faire parvenir à qui de droit tous les renseignements relatifs aux diverses branches de son administration, que les diverses Unions dont il fait partie lui demandent de fournir à leurs Bureaux.

La Conférence générale de l'Union internationale des

Républiques américaines, réunie à Rio-de-Janeiro, en 1906, adressait une recommandation de cette nature aux Etats de l'Union. Elle préconisait la création, dans chaque République américaine, d'un Comité dépendant du Ministère des Affaires étrangères, et chargé, entre autres choses, de fournir au Bureau Central, à Washington, toutes les informations qui lui seraient nécessaires. De tels Comités ont été créés aux Etats-Unis, au Pérou et au Salvador.

En France, il y a, à la Direction des Affaires administratives et techniques, du Ministère des Affaires étrangères, une Sous-Direction des Unions internationales et des affaires consulaires, dont la mission principale est de veiller à tout ce qui concerne les Unions et la préparation des Conférences diplomatiques relatives à ces Unions.

Les Bureaux recueillent et rassemblent les renseignements de toutes sortes que leur communiquent les divers Etats ; ils les étudient, les analysent, les classent, les mettent en valeur ; puis ils les portent à la connaissance de chacun des Etats associés, par le moyen de communications écrites, de notifications, de circulaires, et aussi par des publications imprimées. Ils se servent de la voie diplomatique ou, le plus souvent, ils sont autorisés à correspondre directement avec chacune des Administrations nationales intéressées. Quelquefois aussi ils font bénéficier les institutions privées et les particuliers de leurs services d'information.

§ 3. — *Les publications des Bureaux internationaux.*

Le procédé des publications imprimées est particulièrement avantageux ; les documents ainsi mis en œuvre sont facilement utilisables pour tous, et une large publicité leur est assurée. Aussi est-ce un mode de diffusion des informations administratives des Bureaux, très important et très généralement adopté.

Ces publications sont de diverses sortes. La plus importante de toutes est le Bulletin ou Journal périodique. Presque

tous les Bureaux publient leur Bulletin. Nous pouvons citer entre autres : l'Union postale, organe de l'Association de même nom, le Journal télégraphique, la Propriété industrielle, le Droit d'auteur, le Bulletin de l'Office Central des transports internationaux par chemins de fer, le Bulletin de l'Union antiesclavagiste, le Bulletin de l'Office international d'hygiène publique, le Bulletin international des douanes.

Ces Bulletins, pour la plupart mensuels, comprennent : d'une part, des renseignements officiels, statistiques et documents divers, législation de chaque pays sur la matière, faits concernant la vie de l'Association ; d'autre part, des articles préparés par des fonctionnaires des Bureaux, ou même par des personnes étrangères, sur des questions intéressant directement l'objet de l'Union, des articles techniques ou scientifiques, des renseignements bibliographiques, etc.

Outre ces publications périodiques, les Bureaux font paraître aussi, d'une façon plus ou moins irrégulière, des études spéciales sur telle ou telle question de leur compétence, des statistiques et des résultats d'enquêtes, faites de leur propre initiative ou sur l'invitation de la Conférence générale. Ainsi, le Bureau international des Poids et Mesures publie des *Travaux et mémoires*, recueils contenant les travaux scientifiques exécutés officiellement par ses employés, et complétés par des mémoires métrologiques émanant, soit des membres du Comité, soit du personnel du Bureau. Le Bureau Central de sismologie, à Strasbourg, outre ses *Catalogues* qui paraissent annuellement, publie à différentes époques, non déterminées, des *Mémoires* qui traitent de diverses questions se rapportant à la sismologie.

Presque tous les Bureaux ont dressé aussi et publié des Recueils de la législation et de la jurisprudence des divers États sur la matière qui les intéresse. Citons entre autres : le *Recueil de la législation et des traités concernant la propriété industrielle*, en quatre volumes, et le *Recueil des Conventions et traités concernant la propriété littéraire et artistique*, publiés, le premier de 1896 à 1901, le second

en 1904, par le Bureau mixte de la propriété intellectuelle, à Berne.

Ces publications, périodiques ou non, des Bureaux internationaux, sont mises le plus souvent à la portée de tous, et tout intéressé peut se les procurer en contractant un abonnement qui lui est laissé d'ordinaire au prix de revient. Mais, exceptionnellement, l'usage peut en être réservé aux seuls Gouvernements associés. Ainsi, dans le but de faciliter le développement de leur Association, les Etats de l'Union pour la publication des tarifs douaniers ont décidé que le Bulletin international des douanes ne serait délivré qu'aux Gouvernements participant à l'Union, en un nombre d'exemplaires correspondant, pour chacun d'eux, au nombre d'unités de cotisation qu'il verserait à la caisse de l'Association. Il est à remarquer que la publication du Bulletin est ici le but unique de l'Union, et le seul travail ordinaire de son Bureau.

Quant à la langue dans laquelle paraissent ces publications, il n'y a pas de règle fixe. Certaines Unions ont prescrit l'emploi unique de la langue française pour tous leurs documents officiels. D'autres emploient simultanément plusieurs langues ; leurs divers travaux paraissent à la fois dans chacune de ces langues. Il en est aussi qui publient chaque article, d'abord dans la langue de son auteur, puis en français. Le Bulletin international des douanes paraît en cinq langues.

Cette question du choix de la langue ou des langues à employer par l'Union et par son Bureau, donne lieu parfois, sinon à des difficultés sérieuses, du moins à de grandes hésitations. Car chaque Etat, par un sentiment bien naturel, cherche à faire prévaloir la sienne ; et cependant on est bien obligé de tenir compte des frais qui résultent de l'emploi simultané de plusieurs idiomes.

Les langues qui sont le plus communément usitées dans l'Administration internationale sont : le français, l'allemand, l'anglais. Sont aussi employés, mais plus rarement : l'espagnol et l'italien.

Il est très généralement reconnu que le français est, de toutes les langues, celle qui se prête le mieux, par sa précision, sa souplesse et sa perfection, à l'expression de la pensée juridique, et à la traduction des langues étrangères. C'est la langue diplomatique par excellence ; aussi, est-ce celle que les diverses Unions emploient de préférence, tant pour les publications et la correspondance de leurs Bureaux, que pour les délibérations de leurs Conférences générales et de leurs Commissions permanentes.

Les Bureaux internationaux ont de très nombreuses traductions à effectuer, à cause de la diversité des langues dans lesquelles leur parvient la correspondance des Gouvernements, et de celles dans lesquelles ils doivent faire paraître leurs publications. Aussi la plupart d'entre eux ont-ils organisé des services de traduction, et se sont-ils attaché des rédacteurs appartenant à diverses nationalités. Le Bureau de l'Union des chemins de fer, par exemple, qui fait paraître son Bulletin en français et en allemand, a deux rédacteurs, l'un Français, l'autre Allemand, qui préparent chacun dans sa langue les articles du Bulletin.

Dans l'énumération que nous avons donnée des diverses catégories de publications des Bureaux internationaux, nous avons passé sous silence celle, très importante, des procès-verbaux et comptes rendus des Conférences générales des Unions. Nous allons en parler dans le paragraphe suivant, en étudiant le rôle des Bureaux comme organes exécutifs de ces Conférences.

§ 4. — *Le rôle des Bureaux internationaux comme organes exécutifs des Conférences générales.*

Le rôle de chaque Bureau international, comme organe exécutif permanent de la Conférence générale des Etats de l'Union, se manifeste de trois façons, ou plutôt à trois époques distinctes : avant, pendant et après chaque session de la Conférence.

Nous avons vu que la périodicité des sessions de la Conférence générale variait beaucoup suivant les Unions. Pour certaines, elle est très régulière et très fréquente ; pour d'autres, elle l'est beaucoup moins. En tous cas, lorsqu'une périodicité déterminée n'est pas prévue par la Convention d'Union, la Conférence générale fixe d'ordinaire, à chacune de ses sessions, en même temps que le lieu où elle se tiendra, la date approximative de la session suivante.

Avant chaque session de la Conférence générale, le Bureau prépare la réunion de celle-ci, et le programme de ses délibérations. Quelque temps avant l'époque fixée, temps également variable suivant les cas, et qui est d'un an et demi ou deux ans, par exemple, pour l'Union postale, le Bureau demande à chacun des Gouvernements de l'Union un état des projets et propositions qu'il désire présenter à la Conférence. Il recueille toutes ces propositions ; il les étudie, les analyse avec soin, et les rectifie au besoin, en cas d'erreur manifeste. Il y apporte telles modifications de détails qu'il juge à propos, afin de leur donner la forme la plus appropriée à la discussion publique de l'Assemblée. Il fait approuver par les Gouvernements intéressés ces corrections, qu'il leur propose discrètement, à titre purement officieux, et sans que cela comporte de sa part l'exercice de la moindre autorité. Puis il groupe tous ces projets et propositions, les classe méthodiquement, et en dresse un Cahier général, qu'il remet en temps utile aux divers Etats de l'Union, de manière à ce que chacun d'eux puisse, avant la réunion de la Conférence, étudier les différentes questions qui y seront discutées, et préparer les instructions qu'il donnera à ses délégués.

Le Bureau a étudié également avec soin, depuis la précédente session, les questions dont la préparation lui avait été confiée, et procédé aux enquêtes et statistiques dont on l'avait chargé. Le moment venu, il convoque la Conférence par la voie diplomatique.

A l'origine, le rôle du Bureau dans la préparation des sessions de la Conférence était moins important. Il servait surtout d'auxiliaire à l'Administration supérieure du pays

où celle-ci devait se réunir, cette Administration jouant le rôle principal, Mais dans la suite, les Bureaux ayant inspiré aux Etats une confiance plus grande, ceux-ci furent amenés à leur laisser en cette matière toute l'initiative et toute la responsabilité. Car ils sont plus aptes que personne à préparer ces assises périodiques de l'Association, dont ils connaissent parfaitement le but, les tendances, les usages, dont ils conservent les traditions en même temps que les archives, et dont ils assurent chaque jour le fonctionnement normal et régulier.

La Conférence générale étant convoquée, le Bureau s'y transporte dans la personne de ses principaux membres : Directeur, Sous-Directeur, Secrétaires. Le Directeur assiste aux séances avec voix consultative, et c'est à tous moments que les délégués des Etats ont recours à ses lumières et à ses avis. Le Sous-Directeur est nommé Secrétaire général de la Conférence ; c'est un rôle très pénible, très délicat, qui demande une connaissance approfondie des questions traitées ; il est donc plus que tout autre à même de le remplir. Les Secrétaires qui l'ont accompagné lui servent d'auxiliaires.

Quant aux autres Secrétaires, nommés par la Conférence, et pris parmi les nationaux du pays où elle se tient, leur rôle est secondaire. Car, quelles que soient leur valeur générale et leur expérience, ils connaissent nécessairement beaucoup moins que le personnel dirigeant du Bureau, les questions dont celui-ci s'occupe journellement. Aussi servent-ils principalement d'intermédiaires entre l'Administration locale et le Secrétaire général étranger au pays. Ils secondent encore celui-ci auprès des éditeurs et imprimeurs, pour la publication des procès-verbaux et des comptes rendus.

Le Secrétaire général assiste à toutes les séances de l'Assemblée ; il dresse après chacune d'elles un procès-verbal qu'il soumet, à la séance suivante, à l'approbation des délégués. Il prépare aussi toutes les communications qu'il y a lieu de faire à ceux-ci au cours de la session. Puis, la Conférence étant dissoute, c'est à lui que revient la tâche d'en dresser et d'en publier le Compte rendu général. C'est

un travail particulièrement pénible et délicat, surtout quand la Conférence a élaboré une Convention nouvelle ou des clauses nouvelles modifiant la Convention principale. Car la moindre erreur dans un mot, ou même dans un signe de ponctuation, peut fausser le sens des volontés exprimées par les parties, et entraîner de graves conséquences.

S'il y a lieu parfois, pour des raisons graves, ou à la demande d'un certain nombre d'Etats de l'Union, de convoquer la Conférence générale en session extraordinaire, c'est encore le Bureau qui s'occupe de cette convocation. Il reçoit les demandes faites dans ce but par des Gouvernements, et il leur donne les suites qu'elles comportent.

Il est, d'autre part, telles Conventions d'Union qui prévoient la possibilité d'apporter des modifications au Règlement et même, dans une certaine mesure, à la Convention, sans réunir la Conférence générale, et sur simple échange de notes. Le Bureau reçoit, dans ce cas, les demandes de modification présentées par tel ou tel Etat ; il les instruit, les soumet à chacun des autres Etats de l'Union ; et, quand tous se sont prononcés en faveur des modifications proposées, il les enregistre, et elles sont immédiatement exécutoires.

Il procède aussi à des votations semblables, par simple échange de notes, dans toutes les circonstances où il y a lieu de consulter les Gouvernements associés, par exemple à propos d'une difficulté d'interprétation qui s'élève sur une clause de la Convention ou du Règlement, ou d'une décision importante qu'il doit prendre.

Outre les Comptes rendus de la Conférence générale et les procès-verbaux de ses séances, le Bureau est chargé aussi de dresser et de publier ceux de la Commission permanente qui, en dehors de ses sessions périodiques plus ou moins fréquentes, se réunit toujours aussi pendant la session de la Conférence générale.

Celle-ci confie aussi très souvent au Bureau des questions à étudier, des enquêtes à préparer, des formalités à accomplir, des vœux à communiquer à tel ou tel Gouvernement, et beaucoup d'autres missions qui entrent dans son rôle, et

qu'il accomplit en qualité d'organe exécutif permanent de la Conférence générale.

Quant aux archives de la Conférence, elles restent déposées au Ministère des Affaires étrangères de chacun des pays où elle a tenu ses sessions successives. Les protocoles de signature des Conventions générales y sont également conservés, et des expéditions authentiques en sont délivrées au Bureau de l'Union. Celui-ci conserve toutes les autres archives de l'Association, les pièces et les documents de toute sorte qui l'intéressent à un titre quelconque.

Tels sont les principes généraux qui régissent les attributions des Bureaux internationaux comme organes exécutifs des Conférences générales. Dans les détails, chaque Convention d'Union pose des règles spéciales qui s'adaptent plus particulièrement à son objet ; chaque Union a des usages et des procédés qui lui sont propres.

§ 5. — *Rôle arbitral de certains Bureaux internationaux.*

Un rôle que les Unions ont redouté de confier aux Bureaux qu'elles créaient, c'est celui d'arbitres. Car, sur ce point plus que sur tout autre, les États ont craint d'ébranler le principe de leur souveraineté, en s'en remettant, pour la solution des difficultés qui surviendraient entre eux, à un organe irresponsable, auquel ils tenaient à ne donner absolument aucun caractère d'autorité.

Quand il ne s'agit pour eux que d'obtenir une interprétation sur un point très particulier de la Convention ou du Règlement, ou un conseil juridique sur telle ou telle question relative à l'objet de l'Union, ils s'en remettent assez facilement à l'opinion du Bureau, dont la compétence n'est pas discutable. Certaines Unions, comme l'Union télégraphique et l'Union postale, ont érigé cette pratique en une véritable règle. Les avis juridiques qu'elles ont demandés à leurs Bureaux ont été très nombreux, surtout dans les premières années de leur fonctionnement. Mais dans la suite, les Con-

ventions étant beaucoup mieux connues de leurs signataires, les difficultés d'interprétation se sont présentées plus rarement ; les usages, d'autre part, se sont fixés ; et maintenant ces demandes d'avis sont assez rares.

Mais ces avis juridiques ne supposent l'existence d'aucun litige, et ne comportent l'exercice d'aucune autorité particulière de la part du Bureau. Seuls, le Bureau de l'Union postale universelle et celui de l'Union pour les transports internationaux de marchandises par chemins de fer, ont à intervenir dans de véritables conflits.

Lorsqu'une difficulté s'élève entre deux ou plusieurs Etats de l'Union postale, au sujet de l'application d'un point quelconque de la Convention, ceux-ci peuvent, de leur plein gré, et par une démarche concertée, recourir à la conciliation du Bureau qui prononcera, par l'organe de son Directeur, une véritable sentence, consignée dans les archives de l'Union.

Il y a lieu d'insister sur deux différences essentielles qui distinguent nettement ce véritable préliminaire de conciliation, du simple avis juridique dont nous avons parlé. D'une part, il y a ici litige né entre deux ou plusieurs Etats, et ceux-ci doivent être d'accord pour recourir à la médiation du Bureau ; tandis que le simple avis juridique exclut toute idée de litige. Cela est si vrai, qu'un Etat s'étant adressé au Bureau pour obtenir son avis sur un point donné, si le Directeur soupçonne que cet Etat doit se trouver en conflit avec un ou plusieurs autres, il le prie de se déclarer formellement à ce sujet, et, s'il y a vraiment litige, de désigner ses adversaires. Il se refuse alors à procéder autrement que par un jugement.

D'autre part, et c'est là la seconde différence essentielle entre le simple avis juridique et la sentence de conciliation rendue par le Bureau, tandis que celle-ci est un véritable jugement, et qu'elle en produit tous les effets, celui-là n'a, comme son nom l'indique, que le caractère d'un simple avis ne liant aucunement celui qui l'a sollicité.

La Convention postale prévoit en outre, comme aussi la

Convention radiotélégraphique, la constitution d'un tribunal arbitral. Si les parties en litige ne veulent pas recourir à la médiation du Bureau, elles désignent chacune un Gouvernement de l'Union non intéressé dans la question ; en cas de partage, un surarbitre est nommé. Le tribunal ainsi constitué rend une sentence qui lie les parties. Mais ces sentences arbitrales sont très rares, et la pratique constante, c'est la sentence amiable rendue par le Bureau en la personne de son Directeur.

Quant au rôle arbitral de l'Office Central des transports internationaux par chemins de fer, deux cas sont prévus par la Convention d'Union. Dans le premier cas, l'arbitrage du Bureau est obligatoire pour les parties, sur la demande d'une seule d'entre elles. C'est celui où un litige est soulevé au sujet d'un règlement de comptes entre Compagnies de chemins de fer de nationalités différentes. Le Bureau doit alors prendre au préalable l'avis de deux jurisconsultes désignés par le Conseil fédéral suisse. Il peut procéder lui-même à des mesures d'exécution prévues par la Convention. Dans toutes les autres contestations soulevées par l'application de la Convention d'Union, l'arbitrage du Bureau est simplement facultatif, comme dans l'Union postale, et il ne peut intervenir qu'à la demande de toutes les parties en cause.

Nous insistons sur ce cas d'arbitrage obligatoire d'un Bureau international muni de pouvoirs d'exécution déterminés ; car c'est un cas unique en matière d'Administration internationale. Mais nous devons ajouter que le Bureau a eu très peu de conflits à vider entre les Compagnies, celles-ci préférant généralement solutionner librement leurs difficultés, plutôt que de se soumettre à un arbitrage. Elles se sont constituées d'elles-mêmes en une Union ou Association libre, et elles ont établi une procédure amiable pour le règlement de leurs difficultés.

En résumé, lorsqu'une contestation s'élève entre deux ou plusieurs membres des Unions précitées, à propos de l'application des Conventions ou des Règlements, il peut y avoir : soit une sentence amiable et facultative prononcée par le

Directeur du Bureau, à la demande de toutes les parties en cause, dans l'Union postale et dans celle des chemins de fer ; soit, dans certains cas spéciaux nettement déterminés, et dans l'Union des chemins de fer seule, un arbitrage obligatoire du Bureau, prononcé à la demande d'une seule partie ; soit enfin, mais très rarement, dans l'Union postale et dans l'Union radiotélégraphique, un jugement rendu par un tribunal arbitral réuni à cet effet, conformément aux règles posées par la Convention.

Dans tous les autres cas, et pour toutes les autres Unions, toutes les difficultés soulevées par l'application des Conventions et des Règlements, sont résolues par la voie diplomatique. Car c'est la voie ordinaire et la procédure de droit commun en matière internationale ; c'est à celle qu'on doit toujours recourir, en l'absence de dispositions formelles des Conventions d'Union.

SECTION V

Rapports extérieurs des Bureaux internationaux.

§ 1^{er}. — Rapports des Bureaux avec les Gouvernements des Etats de l'Union.

Les principaux rapports des Bureaux internationaux sont évidemment ceux qu'ils entretiennent avec les Etats de l'Union au service de laquelle ils sont ; ces rapports constituent leur but essentiel, et nous en avons déjà parlé longuement à propos des attributions des Bureaux. Mais nous les avons alors envisagés au point de vue de leur objet et de leur importance juridique, plutôt que de la manière dont ils se manifestent et des procédés par lesquels ils se réalisent.

Ces rapports sont plus ou moins fréquents suivant l'objet auquel s'applique l'Union. Il est naturel, en effet, que dans le domaine du Droit public, dans des matières administra-

tives par exemple, comme les services postaux ou télégraphiques, les rapports du Bureau avec les Gouvernements associés soient beaucoup plus étroits, beaucoup plus nombreux que dans le domaine du Droit privé, dans des matières qui intéressent seulement certaines catégories d'individus, comme la propriété industrielle ou la propriété littéraire et artistique.

Aussi, dans le premier cas, le Bureau entretiendra une correspondance très suivie avec les divers Gouvernements de l'Union ; les gros courriers officiels quotidiens de l'Union postale, et les nombreux télégrammes expédiés journellement dans toutes les directions par le Bureau de l'Union télégraphique, en font foi. Au contraire, dans le second cas, le Bureau sera beaucoup plus rarement en rapport avec les Gouvernements ; son activité se dirigera même fréquemment vers les Associations libres ou les particuliers.

Dans certaines Unions, si l'on voulait acheminer les nombreuses correspondances du Bureau avec les Gouvernements des Etats associés, par la voie diplomatique, ce procédé causerait de longs et inutiles retards. Aussi les Bureaux sont-ils alors autorisés à correspondre directement avec les diverses Administrations nationales de ces Etats. Il en est ainsi, notamment, pour le Bureau de l'Union postale, pour celui de l'Union télégraphique, pour l'Office international d'hygiène publique, pour l'Institut international d'agriculture.

Néanmoins, les communications d'une certaine importance et d'un caractère général, celles qui ne sont pas purement administratives et techniques, celles, par exemple, qui concernent l'organisation et la marche générale de l'Union, se font toujours par la voie diplomatique. Car c'est le droit commun des rapports internationaux, qui s'impose toujours en l'absence de textes formels contenus dans les Conventions d'Union.

Pour être complet, nous devons ajouter que les correspondances sont facilitées, pour le Bureau de l'Union postale, par la franchise postale, et pour celui de l'Union télégraphique, par la franchise télégraphique. Le jour où les Unions,

s'étant développées, engloberont toutes la plupart des Etats, il est probable que ceux-ci, intéressés également au fonctionnement de chacune d'elles leur accorderont à toutes la franchise générale pour leurs correspondances.

Nous savons que les Bureaux internationaux sont au service de tous les Etats associés, et qu'ils doivent fournir à tous également tous les renseignements de nature à les intéresser, sur les matières qui se rapportent au but de l'Association. Ils ne doivent faire aucune distinction entre les uns et les autres, grands ou petits, puissants ou faibles, mais travailler pour tous avec la même activité et le même zèle. Ils doivent respecter strictement le principe de la souveraineté nationale, ne jamais se départir d'une rigoureuse discrétion à l'égard de chaque Gouvernement, et veiller soigneusement à ne jamais dépasser les limites de leurs attributions, telles qu'elles sont fixées par les Conventions et les Règlements.

Ils ne doivent, en aucune circonstance, et sous aucun prétexte, s'immiscer dans l'administration intérieure des Etats. Certaines Conventions s'expriment même formellement à ce sujet. Ainsi, l'article 2 des *Statuts organiques* de l'Office international d'hygiène publique dit expressément : « L'Office ne peut s'immiscer en aucune façon dans l'administration des différents Etats..... »

Les Bureaux internationaux ont toujours, à ce point de vue, rempli scrupuleusement tous leurs devoirs ; ils n'ont jamais donné lieu à aucune critique, et leur conduite toujours réservée et très discrète à l'égard des Etats autorise ceux-ci à leur accorder une confiance toujours plus grande.

Si les Bureaux doivent se montrer serviteurs zélés des Etats qui les ont créés, ceux-ci, de leur côté, doivent faire tous leurs efforts pour faciliter leur tâche, et remplir fidèlement et régulièrement les engagements qu'ils ont contractés. Ils doivent envoyer sans retard aux Bureaux les documents et renseignements de toute nature qu'ils sont tenus à leur fournir, et ne jamais leur demander des services qui dépasseraient les limites de leurs attributions.

§ 2. — *Rapports des Bureaux avec le Gouvernement territorial de leur siège.*

En ce qui concerne la situation particulière des Bureaux internationaux à l'égard du Gouvernement et de l'Administration du pays où ils ont leur siège, nous retrouvons la distinction fondamentale que nous avons établie au début de ce chapitre, entre les divers Bureaux, suivant qu'ils sont placés ou non sous le contrôle d'une Commission internationale permanente. Aussi ne nous étendrons-nous pas sur ce point.

Qu'il nous suffise de rappeler à ce sujet qu'un Bureau international logiquement organisé, c'est-à-dire organisé internationalement et avec toutes les garanties nécessaires, ne doit entretenir avec le Gouvernement et l'Administration du pays où on l'a placé, aucun rapport particulier de tutelle ou de toute autre nature, sauf bien entendu ceux qui concernent l'ordre public ou les règles de la courtoisie internationale. Il ne doit relever, en tout et pour tout, que de la Conférence générale des Etats de l'Union, ou de la Commission internationale qu'elle a désignée comme son mandataire, et à laquelle elle a délégué ses pouvoirs, pour les exercer dans l'intervalle de ses sessions.

C'est ainsi que le Bureau international des Poids et Mesures et l'Office international d'hygiène publique, quoique installés à Paris, dans les locaux que leur fournit le Gouvernement français, n'ont cependant avec celui-ci d'autres rapports que ceux qu'ils entretiennent avec les autres Etats associés. L'article 2 des Statuts organiques de l'Office international d'hygiène publique dit même expressément : « L'Office est indépendant des autorités du pays dans lequel il est placé... »

§ 3. — *Rapports des Bureaux avec les Gouvernements
des étrangers à l'Union.*

Vis-à-vis des Etats non associés, les Bureaux internationaux doivent se montrer très réservés. Si des renseignements leur sont demandés par les Gouvernements ou les Administrations de ces Etats, ils peuvent le plus souvent les leur donner sans inconvénient, mais à titre purement officieux et sans engager leur responsabilité. C'est ce que font la plupart des Bureaux.

Quant aux notifications officielles et autres documents qui ne sauraient leur être communiqués directement, ces Etats peuvent se les procurer d'une façon indirecte, en s'adressant à un autre Etat membre de l'Association. Par exemple, l'Abyssinie, jusqu'à son adhésion récente à l'Union postale, se faisait représenter auprès du Bureau de Berne par l'Italie, dans les demandes de services dont elle avait besoin. La Chine bénéficie de même indirectement des services de ce Bureau, n'ayant pu jusqu'à ce jour adhérer à l'Union postale.

Les Unions se refusent généralement, par un sentiment d'amour-propre, et aussi par respect de l'indépendance des Etats, à faire de la propagande active auprès des Gouvernements étrangers à leur Association.

L'Union des Poids et Mesures s'était proposé, au moment de sa constitution, de discuter dans ses Conférences ultérieures, et de provoquer des mesures propres à propager l'emploi du mètre et de ses dérivés. Mais à la première session que tint, en 1889, sa Conférence générale, celle-ci se refusa délibérément à entrer dans cette voie ; elle repoussa même une proposition d'un de ses membres, tendant à inviter les Gouvernements réfractaires au système métrique, à l'adopter. Car elle craignait qu'une telle démarche ne pût être considérée « comme une ingérence dans un domaine complètement en dehors de sa mission ». La Conférence générale de l'Association géodésique internationale, à sa

huitième session, qu'elle tint à Berlin en 1886, repoussa aussi une proposition semblable.

Cette réserve des Unions à l'égard des Etats non associés, est très compréhensible. Car elles craignent de froisser, par des démarches directes, la susceptibilité de certains Etats, de s'exposer à des refus fâcheux pour la dignité de leurs membres, et de nuire à leurs intérêts, en retardant des adhésions qu'elles auraient voulu trop tôt provoquer.

Aussi les Bureaux des Unions doivent-ils se montrer toujours très prudents à ce point de vue, et, s'ils tiennent à faire de la propagande, que du moins ce soit toujours d'une façon très discrète et détournée. Ils useront de préférence, et très avantageusement, à cet égard, d'influences personnelles et de démarches officieuses.

§ 4. — *Rapports des Bureaux avec les collectivités privées et les particuliers.*

Les Bureaux internationaux entretiennent-ils des rapports avec les Associations privées et les particuliers? Pour répondre à cette question, il y a lieu de rappeler la distinction que nous avons faite précédemment entre les Bureaux dont la mission est principalement de Droit public et administratif, et ceux qui s'occupent de questions de Droit privé. Les premiers, beaucoup plus liés que les autres par le principe de la souveraineté étatique, observent un mutisme très rigoureux à l'égard de tout ce qui n'est pas Gouvernement de l'Union.

Le Bureau de l'Union postale universelle, par exemple, se refuse toujours, par principe, à fournir aucun renseignement aux particuliers sur le service postal des divers pays; il renvoie les sollicitateurs à leurs Administrations respectives. Il consent parfois à figurer dans des Expositions universelles, mais seulement dans la mesure où cette participation ne l'oblige à dévoiler en rien le secret de ses services; et, en

tous cas, il ne le fait jamais sans en avoir été instamment sollicité.

Le Bureau de l'Union antiesclavagiste observe de même une discrétion très sévère sur l'action coloniale des Gouvernements dans les régions où la traite est pratiquée, et sur les mesures qu'ils prennent en vue de la réprimer. Il se refuse absolument à entretenir aucun rapport avec les Associations privées ou les particuliers qui s'occupent de la même œuvre que lui. Lorsqu'on lui envoie des documents, il les accepte, les conserve dans ses archives, mais il s'en tient là. Souvent des Sociétés privées lui ont soumis des projets de réformes, en le priant de les étudier et de les faire aboutir. Mais il a déclaré chaque fois qu'il n'avait aucune initiative à prendre, et qu'il ne devait avoir de rapports qu'avec les Gouvernements de l'Union, par l'intermédiaire du Ministère belge des Affaires étrangères. Il appartiendrait aux diplomates, au sein des Conférences, de tirer tout le parti utile des divers documents versés aux dossiers.

Est-ce là une pratique heureuse? Nous ne le croyons pas.

Nous estimons, au contraire, que les Unions internationales, surtout celles qui ont un but humanitaire, comme l'Union antiesclavagiste, devraient laisser à leurs Bureaux toute liberté d'entretenir des rapports constants avec les institutions privées notoirement connues comme sérieuses, et même avec les particuliers qui dirigent leur activité dans le même sens qu'elles. Car une telle collaboration serait profitable à tous. Les Gouvernements unis dans une même action civilisatrice ne devraient dédaigner en aucune circonstance les secours précieux de l'activité privée.

Nous nous hâtons de constater que certains Bureaux, dont la mission est avant tout de Droit privé, et dont l'objet est beaucoup moins étroitement lié au principe de la souveraineté étatique, sont exempts de tels scrupules, et se tournent très volontiers vers les Associations privées et les particuliers susceptibles et désireux de seconder leur action.

C'est ainsi qu'agit le Bureau de la propriété intellectuelle, à Berne. Ce Bureau donne très volontiers aux particuliers

tous les renseignements qu'ils désirent, sur la législation et la jurisprudence des divers pays, ainsi que des consultations sur beaucoup de cas qui lui sont soumis, indiquant la conduite à tenir dans telle ou telle circonstance. Il a aussi un service régulier d'enregistrement international des marques de fabrique, qui fonctionne, en vertu de l'Union restreinte conclue à Madrid, en 1891, en faveur des industriels des pays adhérents ; cet enregistrement se fait par l'intermédiaire des diverses Administrations nationales. Ce Bureau entretient en outre, depuis son origine, des rapports très assidus avec l'Association littéraire et artistique internationale, qui lui est d'un grand secours.

De même, l'Office Central des transports internationaux par chemins de fer est en rapports constants avec la *Verein deutscher Eisenbahnen Verwaltungen*, association qui a son siège à Berlin, et qui existait bien avant la formation de l'Union. Cette Association travaille de son côté à l'unification législative en matière de transports par chemins de fer. Elle échange ses publications avec celles du Bureau international, qui apprécie ses services.

Nous pouvons citer encore les rapports du Bureau international des Poids et Mesures avec les Corps savants et les particuliers de tous pays.

Nous nous en tiendrons à ces quelques exemples, qui suffisent à montrer que certaines Unions internationales et leurs Bureaux comprennent qu'ils ne sauraient se désintéresser de l'activité internationale privée, et qu'ils ont au contraire un grand profit à tirer d'une collaboration incessante avec les Associations et les particuliers de tous pays, qui travaillent dans le même sens qu'eux. Il est à désirer que ces exemples soient suivis par toutes les Unions qui pourraient le faire sans inconvénients sérieux.

§ 5. — *Rapports des Bureaux entre eux.*

Un dernier point que nous examinerons en terminant, est celui de savoir si les Bureaux internationaux ont entre eux des rapports.

En principe, ils n'ont entre eux aucun rapport établi. Exceptionnellement, l'Union pour la protection de la propriété industrielle et l'Union pour la protection des œuvres littéraires et artistiques, ont jugé qu'il était de leur intérêt, au point de vue budgétaire, et en raison de la connexité de leurs tâches respectives, de confier à un même organisme la gestion de leurs intérêts. En conséquence, elles ont institué à Berne un Bureau mixte, où un même personnel, dans un même local, travaille à la fois pour ces deux Unions. Il ne faut pas oublier néanmoins qu'il y a là deux Bureaux en un seul, ou mieux un Bureau à double face. Car les deux Unions sont distinctes dans leur but et dans la personne de leurs membres; la confusion matérielle de leurs organes exécutifs n'entraîne aucune confusion générale entre ces deux Associations.

En second lieu, l'Union internationale de radiotélégraphie, quand elle s'est constituée à Berlin, le 3 novembre 1906, a décidé de confier la gestion de ses intérêts au Bureau international de l'Union télégraphique, à Berne. Ce Bureau comprend depuis une section spéciale pour la télégraphie sans fil.

D'autre part, les divers Bureaux de Berne, bien que n'ayant entre eux aucun rapport régulier à l'égard des Unions qui les ont établis, ont du moins quelques rapports résultant de leur situation commune vis-à-vis du Conseil fédéral suisse, qui les a tous organisés, et qui exerce sur tous une même tutelle. Leurs directeurs ont été appelés à se consulter, et à faire connaître ensemble leur avis, le jour où le Gouvernement fédéral a voulu leur donner une organisation commune. Ils continuent à tenir conseil périodiquement, pour les mesures générales que ce Gouvernement est appelé à prendre en ce qui les concerne. Mais, nous le répétons, ces Bureaux n'ont entre eux aucun rapport international officiel; ils sont en

principe absolument indépendants les uns des autres, au même titre qu'ils le sont vis-à-vis de ceux qui ont leur siège à Bruxelles, à Paris, à Rome ou à Berlin.

Enfin, dans certains cas, une Union peut avoir intérêt à s'adresser, pour des renseignements à obtenir ou des travaux à faire exécuter, au Bureau d'une autre Union, dans la spécialité duquel ils entrent et qui, en raison de sa situation privilégiée et de sa compétence spéciale, est particulièrement apte à les lui fournir.

Ainsi, le Bureau de l'Association géodésique, à Potsdam, s'est maintes fois adressé au Bureau international des Poids et Mesures, à Sèvres, pour des déterminations précises de bases qui lui étaient nécessaires dans ses travaux de triangulation. La Conférence générale de cette Association s'est occupée de ces rapports, qu'elle a elle-même recommandés à son Bureau.

Voilà bien, sans doute, des rapports précis établis entre deux Bureaux internationaux ; mais on ne saurait dire que ce sont des rapports officiels, administratifs ou juridiques. Car, lorsque le Bureau de l'Association géodésique internationale s'adresse ainsi au Bureau des Poids et Mesures, il agit comme il le ferait avec une Association privée ou un simple particulier.

Les Bureaux internationaux n'ont donc entre eux aucun rapport officiel, aucun lien régulièrement établi. C'est un fait important, car il montre le caractère fragmentaire que présente encore de nos jours l'Administration internationale. Mais il y a tout lieu de prévoir que ce caractère ira en s'atténuant dans l'avenir, à mesure que les Unions internationales deviendront plus nombreuses et plus étendues. Car elles sentiront chaque jour davantage la nécessité de se connaître et de s'entendre, pour établir entre elles une collaboration régulière et méthodique. Ce n'est qu'à cette condition qu'elles réaliseront intégralement leur objet, qu'elles produiront tous les effets dont elles sont susceptibles, et qu'elles travailleront avec un plein succès à l'œuvre commune de l'organisation administrative internationale.

CHAPITRE IX

RÉSULTATS OBTENUS PAR LES UNIONS INTERNATIONALES ET LEURS BUREAUX

Les services particuliers rendus par les diverses Unions internationales et par les Bureaux qu'elles ont créés, apparaissent d'une façon évidente lorsqu'on étudie le fonctionnement et l'activité de chacun de ces organismes. Ils ont, dans les divers domaines dont ils s'occupent, produit des résultats immédiats et bienfaisants, que tous les Etats associés ont appréciés et dont ils ont tiré un grand profit. Ces effets rapides et importants ont été la meilleure preuve des besoins profonds auxquels répondaient ces Institutions, et de leur opportunité.

Nous avons déjà, au cours de cette étude, principalement dans le chapitre spécial consacré à l'examen individuel des diverses Unions internationales, précisé le but, la fonction et l'œuvre de chacune d'elles. Aussi nous ne reviendrons pas ici sur les services particuliers rendus par ces diverses Associations et par leurs Bureaux, considérés individuellement. Mais nous examinerons seulement, dans le présent chapitre, les effets généraux et les avantages communs de toutes ces Institutions.

D'abord, à un point de vue très général, elles constituent un puissant instrument de rapprochement entre les peuples. Ceux-ci sentent d'une façon manifeste, par cette collaboration étroite, constante et générale, la solidarité naturelle, si longtemps méconnue, qui les lie les uns aux autres.

Ils étaient autrefois portés, en toute circonstance, à méconnaître réciproquement leurs droits et leurs intérêts, à se considérer en ennemis, à se refuser leurs services, trop

souvent même à se nuire les uns aux autres. Mais depuis qu'ils ont pris l'habitude de se réunir fréquemment, en la personne de leurs représentants, dans des Congrès et dans des Conférences, pour y causer de leurs intérêts les plus généraux, ils ne se voient plus dès lors sous le même angle. Ils se sentent désormais plus étroitement unis ; ils voient de plus près, ils comprennent mieux leurs besoins et leurs intérêts communs ; ils sentent plus intimement les liens de solidarité qui les unissent. Grâce à ce contact étroit et constant, leur égoïsme mesquin et leurs rivalités anciennes s'effacent chaque jour davantage devant l'intérêt général, devant la gravité et l'importance des besoins communs. Dans la salle d'un Congrès, autour de la même table, il n'y a plus d'ennemis, plus de grands et de petits Etats, plus de puissants et plus de faibles, mais seulement des Collectivités sociales de pouvoirs et de droits égaux, des parties distinctes, des membres, jusque-là séparés, d'un même Corps, qui ont enfin compris la nécessité de se grouper, de se concerter, et de s'unir pour la conquête commune de la civilisation et du progrès.

Dans ces grandes Assemblées du monde civilisé, que sont les Congrès et les Conférences diplomatiques, chaque Etat se présente avec des droits égaux ; chacun jouit d'une entière liberté de discussion ; chacun peut exposer ses vues, sa façon de comprendre les intérêts communs, proposer les solutions qu'il juge les meilleures, et aussi celles qui s'adaptent le mieux à ses intérêts particuliers.

Car les intérêts généraux, ressentis également par tous les Etats, qui s'efforcent de les satisfaire par une action et une réglementation communes, n'excluent nullement les intérêts particuliers à chacun d'eux. Tout pays a ses besoins spéciaux, qui exigent des règles et des institutions appropriées. Or, dans les Conférences générales où se discutent les Affaires communes des Etats, ceux-ci prennent toujours en considération et respectent scrupuleusement les intérêts spéciaux de chaque pays, s'efforçant de trouver les procédés d'action qui leur conviennent le mieux.

Ces Assemblées constituent une excellente école de cour-

toisie internationale, où chacun apprend à mieux connaître ses voisins, à mieux les apprécier, à les respecter dans leurs droits et dans leur personnalité. Les diplomates qui se sont rencontrés dans ces Conférences, et qui pendant plusieurs jours ont travaillé côte à côte à la même œuvre d'organisation internationale, conservent souvent, dans la suite, des rapports personnels d'amitié qui ne peuvent que servir à l'entente générale et à l'harmonie des rapports officiels de leurs Gouvernements respectifs.

La réglementation collective qu'élaborent les Conférences, les Unions qu'elles constituent, les Offices qu'elles créent, sont la consécration, la manifestation pratique, précise et durable, de ce grand mouvement de solidarité et d'organisation universelles. Au point de vue juridique, ce mouvement se traduit par l'unification du Droit.

L'unification juridique est en effet le terme plus ou moins conscient, l'aboutissement plus ou moins direct de toute l'activité internationale des Unions et de leurs Bureaux. Elle peut être, d'une part, dans son objet, simplement administrative ou vraiment législative ; d'autre part, elle peut être directe ou indirecte dans ses manifestations.

Au point de vue de son objet, cette unification peut porter sur des matières purement administratives. Elle consiste alors dans une simplification générale, dans une organisation concertée, de services administratifs spéciaux. C'est ainsi, par exemple, que l'organisation des services postaux et télégraphiques a été adaptée, par des Conventions et des Règlements, aux besoins internationaux.

Mais cette unification juridique peut avoir une portée plus profonde, et intéresser la législation même des pays auxquels elle s'applique. C'est le but principal de certaines Unions, telles que l'Union pour la protection de la propriété industrielle et l'Union pour la protection des œuvres littéraires et artistiques. Ces Associations se sont proposé surtout d'étudier la législation et la jurisprudence des divers pays, en ces matières, de les faire connaître, et de faciliter leur fusion et leur uniformisation.

L'unification administrative sera d'ailleurs plus aisée que l'unification législative ; car, beaucoup plus que celle-ci, celle-là dépend de la volonté de chaque Gouvernement, de son activité et de ses tendances progressistes. Il est beaucoup plus facile de réformer une Administration, de la réorganiser d'après des principes nouveaux, des règles logiques préalablement établies d'un commun accord, que de refaire une législation, d'imposer à un pays des règles de droit empruntées à un autre pays, ou créées de toutes pièces. *

Au surplus, cette unification juridique par les Unions internationales n'est évidemment pas illimitée. Elle est arrêtée, au contraire, à tout moment, par le particularisme persistant des divers pays et par l'ensemble de leurs caractères individuels. Ceux-ci, sans doute, diminuent chaque jour en nombre et en intensité, mais jamais cependant ils ne se confondront totalement dans une similitude complète. Aussi le législateur international ne peut-il dépasser un maximum de règles communes, sans s'exposer à légiférer dans le vide, ou à gêner par une législation prématurée des Etats qui l'auraient acceptée à la légère. Ce maximum, il est vrai, s'élève sans cesse, et un champ toujours plus vaste est ouvert à l'unification juridique.

Quoi qu'il en soit, dans la mesure où elle est acceptable et opportune, la législation commune élaborée par la Collectivité des Etats, dans les Congrès et dans les Conférences, consacrée par les Unions, appliquée par leurs Bureaux, est une législation vraiment internationale. Ce Droit nouveau, qui est vraiment un Droit, diffère totalement, par sa nature et par sa portée, de l'ancien Droit international. Celui-ci était constitué surtout par un ensemble de règles coutumières qui présidaient aux rapports de paix ou de guerre entre les Etats. Il considérait ces Etats comme des groupements d'intérêts opposés, souvent en lutte les uns contre les autres, mais appelés nécessairement à poser sur des points particuliers des règles conventionnelles, pour concilier dans une certaine mesure leurs intérêts opposés. Le nouveau Droit administratif international est bien supérieur. Il n'est pas seulement une

conciliation de droits et d'intérêts opposés, mais bien plutôt la constatation de droits et d'intérêts communs, et l'établissement des règles qu'ils comportent. C'est un Droit à la fois universel, naturel et organisateur.

D'autre part, l'œuvre d'unification juridique des Unions internationales peut être directe ou indirecte dans ses manifestations.

Elle se manifeste directement par l'application même des Conventions conclues entre les Etats. Car un des effets les plus immédiats et les plus importants de toute Convention internationale et, en particulier des Conventions d'Union, c'est de mettre chacun des Etats contractants dans l'obligation d'adapter sa législation et ses institutions nationales aux principes généraux et aux règles communes posés par le contrat. Il a très librement accepté ces règles; il doit donc très consciencieusement les appliquer dans le domaine où s'étend son action.

C'est ainsi, par exemple, que la Convention postale de 1891 a suscité dans les divers pays de l'Union toute une législation nouvelle sur la matière et en particulier, pour la France, les lois des 13 avril, 25 mai et 27 juin 1892. De même, en exécution de la Convention de Berne, de 1890, organisant l'Union des transports internationaux par chemins de fer, ont été promulguées, en France, les lois du 29 décembre 1891 et du 27 décembre 1892. Ce ne sont là, d'ailleurs, que des exemples très particuliers, parmi une foule d'autres.

Mais l'œuvre d'unification juridique des Unions internationales se manifeste encore chaque jour, d'une façon indirecte, par l'influence morale, plus ou moins précise, plus ou moins puissante, qu'exercent les divers modes de l'activité collective des Etats sur le Droit et les institutions administratives de chacun d'eux. Car si les progrès juridiques réalisés par chaque pays préparent la législation internationale et l'organisation administrative universelle, celles-ci, de leur côté, exercent en retour une influence particulièrement féconde et manifeste, sur les divers Droits nationaux.

Il ne s'agit plus ici, comme précédemment, des réformes

que les Etats se sont formellement imposées par leurs Conventions, mais bien des progrès qu'ils accomplissent volontairement, et sans aucun engagement préalable, sous la seule impulsion de leur action collective, des rapports étroits qu'elle a provoqués entre eux, et de la connaissance réciproque de leurs législations et de leurs institutions respectives. Très souvent les enquêtes effectuées par les Bureaux internationaux encouragent les Etats, par les faits et les exemples qu'elles leur exposent, à procéder à des innovations très avantageuses, auxquelles ils n'auraient pas pensé sans cela, ou qu'ils n'auraient pas osé tenter. Le Bureau de l'Union postale universelle, notamment, a constaté maintes fois, dans ses rapports périodiques, ces heureux effets de son activité.

Ce n'est pas inutilement qu'un contact étroit et constant s'établit, dans les principaux domaines de l'activité sociale, entre les Gouvernements des divers pays. Chacun d'eux s'efforce d'en tirer le plus large profit, et, l'amour-propre s'en mêlant, tient à ne pas rester en retard sur ses voisins plus avancés dans la voie du progrès.

Ainsi, après la création de l'Institut international d'agriculture à Rome, l'Italie, qui avait pris une part très active à cette création, s'est crue moralement obligée, par un sentiment d'amour-propre et de dignité à l'égard des Etats représentés à cet Institut, de réformer son service de statistique agricole, jusque-là très défectueux; et, en le reconstituant sur des bases nouvelles, elle en a fait un des mieux organisés qui existent. Elle a aussi, poussée par un même sentiment, procédé à un nouveau recensement de son bétail agricole, qui s'imposait, le précédent ayant été dressé depuis plus d'un quart de siècle et d'après une méthode fort imparfaite.

Une pareille influence s'exerce aussi constamment dans le domaine scientifique. A ce point de vue, l'Union internationale des Poids et Mesures a manifesté son action dans maintes circonstances. Son Bureau possède une collection exceptionnelle d'appareils de haute précision, dont l'utilité

s'étend à diverses branches de la science, en dehors du domaine spécial dont il s'occupe. Ces instruments perfectionnés lui ont permis, dans une circonstance particulière, lors du percement du Simplon, d'effectuer, dans les travaux de triangulation, des calculs d'une très grande précision, dont les résultats surprenants ont soulevé l'admiration de tout le monde savant. L'Association internationale de sismologie a suscité l'organisation de services sismiques dans divers pays. L'Union géodésique internationale a provoqué aussi des résultats scientifiques nombreux et importants.

On voit, par ces quelques exemples, qui pourraient être multipliés à l'infini, quels effets considérables les Unions internationales et leurs Bureaux exercent sur l'activité sociale, législative et scientifique du monde entier.

Les Conventions d'Union présentent de plus, sur toutes les autres conventions qui lient les Etats, ce grand avantage, qu'elles sont particulièrement solides et durables. Car ce n'est pas à la légère et sans de graves motifs, que les Etats unis par une de ces Associations, se décideront à la dissoudre. Ce fait, au surplus, ne s'est encore jamais produit.

En cas de conflit entre deux ou plusieurs Etats, ceux-ci peuvent, à titre d'hostilités et de représailles, dénoncer réciproquement leurs conventions particulières, mêmes si elles n'ont aucun rapport direct avec l'objet du litige. Mais on ne voit pas vraiment quel intérêt ils pourraient avoir à se retirer d'une ou de plusieurs Unions, qui n'en continueraient pas moins à subsister entre les autres Associés. Un Etat ne serait pas assez sot, sous prétexte de nuire à un ou plusieurs autres, pour se livrer à une telle manifestation, dont l'effet, évidemment, dépasserait le but. Car il serait le premier à en souffrir, et il nuirait en outre à beaucoup d'autres Etats complètement étrangers à son affaire.

Aussi peut-on dire que les Conventions d'Union sont particulièrement solides, et qu'elles ne sont pas sensiblement atteintes par les conflits particuliers qui s'élèvent entre les Etats adhérents. Il faudrait qu'il se produisît une conflagration générale, où la plupart ou tout au moins les principaux

des Etats associés seraient intéressés, pour que l'Administration collective en subit un contre-coup appréciable.

Non seulement les Unions internationales ne paraissent pas devoir être impressionnées par des conflits isolés survenant entre leurs membres ; mais elles tendent, au surplus, à diminuer le nombre des conflits, en créant entre les Etats des rapports nouveaux d'amitié, en les solidarisant davantage, en les habituant aux concessions mutuelles et à une collaboration étroite et constante.

La solidité même de ces organisations ne peut-elle se retourner contre elles, et présenter parfois des inconvénients ? N'arrivera-t-il pas qu'un Etat soit gêné par une réglementation internationale qu'il aura cru pouvoir accepter, mais à laquelle il lui sera difficile de s'adapter ? Ou encore qu'un Etat s'obstine à rester dans une de ces Associations contre le gré de ses coassociés ?

A la première question, nous répondrons qu'il appartient à chaque Etat de ne pas s'engager à la légère, et de ne souscrire aux clauses des Conventions d'Union qu'autant qu'elles sont compatibles avec son état social et avec sa situation juridique. Les règles qu'elles prescrivent, au moins les plus importantes d'entre elles, ont toujours été adoptées à l'unanimité ; et il n'arrive jamais qu'un Etat, au moins sur les points essentiels, soit lié, contre son gré, par une majorité quelconque.

Ces Conventions, en outre, s'en tiennent toujours, autant que possible, à un minimum de règles acceptables par tous les pays ou par le plus grand nombre d'entre eux. Ceux qui ne sont pas encore prêts à adopter cet ensemble de dispositions communes nécessaires, peuvent attendre le moment opportun pour accéder individuellement à l'Union, qui comporte toujours, nous le savons, la faculté d'adhésion. Ceux, d'autre part, à qui leur situation privilégiée et plus avancée permet d'aller plus loin dans la voie de la réglementation collective, peuvent le faire en signant entre eux des clauses spéciales facultatives, des Conventions d'Union restreinte ou des Conventions particulières accessoires.

Quant au second cas qui pourrait se produire, celui d'un Etat qui, par sa présence dans l'Association, générerait ses coassociés, ou bien cette gêne proviendrait de causes étrangères au but et au fonctionnement de l'Union, et alors il n'en résulterait pour celle-ci aucun inconvénient sérieux, ou elle proviendrait de ce que cet Etat remplit mal ses engagements et, par sa négligence ou sa mauvaise volonté persistantes, entrave le fonctionnement normal et régulier de l'œuvre commune. Ce cas peut être prévu par la Convention d'Union, et sanctionné par l'exclusion temporaire de cet Associé, des services de l'Association. Cela n'a pas encore été fait ; mais cela peut se faire, à condition, bien entendu, que les cas d'exclusion soient très nettement déterminés, et que cette sanction puisse s'appliquer d'une façon en quelque sorte automatique.

CONCLUSION

Il ressort de cette étude que les Unions internationales sont des organisations administratives particulièrement solides et vivaces. Universelles par leur nature et par le champ ouvert à leur activité, elles sont puissamment civilisatrices et unificatrices du Droit et des institutions sociales de tous pays. Elles constituent entre les Etats un lien très fort de solidarité et un élément sérieux d'apaisement et de concorde. Aussi, devant de tels avantages, doit-on désirer et faciliter par tous les moyens leur multiplication, leur extension progressive et leur développement juridique.

L'Internationalisme libre, par ses progrès incessants et son activité organisatrice féconde, travaille tous les jours dans ce sens. Il fait tous ses efforts pour dégager les besoins universels et trouver les moyens de les satisfaire. Il prépare ainsi et seconde l'œuvre de l'Internationalisme officiel. Grâce à cette collaboration sans cesse plus étroite et plus efficace se continuera l'évolution progressive de l'organisation internationale administrative, qui s'harmonisera chaque jour davantage avec les aspirations communes des peuples. Et ceux-ci, par elle chaque jour plus unis et plus forts, prépareront, en dépit de tous les obstacles et de la résistance passive des vieux préjugés, le triomphe définitif et le règne de l'Humanité.

Vu :

Lyon, le 13 octobre 1910.

Vu :

Lyon, le 14 octobre 1910.

Le Président de la Thèse,

P. PIC

Le Doyen,

FLURER.

Permis d'imprimer :

Lyon, le 16 octobre 1910.

Le Recteur de l'Académie de Lyon,

JOUBIN.

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	Pages. V
INTRODUCTION	IX

L'inauguration du Monument commémoratif du 25^e anniversaire de la fondation de l'Union postale universelle, Berne, 4 octobre 1909. — Une fête de l'Internationalisme officiel. — Les Unions internationales et l'Administration internationale. — Le Droit universel écrit et le Droit universel coutumier. — Les sources du Droit universel : l'action collective des Etats et l'activité internationale libre. — La formation spontanée du Droit universel. — L'évolution historique du Droit international, dans la forme et dans le fond. — L'état actuel de la Communauté internationale. — L'Internationalisme en voie de réalisation. — L'Internationalisme théorique, sentimental, et l'Internationalisme pratique, scientifique. — Les exagérations et les erreurs des théoriciens de l'Internationalisme. — Conciliation de l'Internationalisme et du Nationalisme. — Les éléments constitutifs de l'Internationalisme moderne. — C'est aux sociologues, aux juristes en particulier, à l'étudier et à le faire connaître. — Plan général de cette étude.

CHAPITRE PREMIER

L'ORGANISATION INTERNATIONALE DANS L'HISTOIRE

SECTION I. — L'antiquité	I
---	---

Pas d'organisation internationale dans l'Antiquité. — Ce que furent les Confédérations des Cités antiques : les Amphictyonies, les Fêtes latines. — Les grands empires : l'Empire romain, l'Empire d'Alexandre. — Les penseurs : Socrate, les Cyniques et les Cyrénaïques.

SECTION II. — Le Moyen âge	4
---	---

L'Eglise, institution universelle. — L'Empire de Charlemagne. — Le Saint-Empire romain germanique. — Les théoriciens, Pierre Dubois. — Le rapprochement des peuples au Moyen âge. — La Renaissance.

SECTION III. — Les temps modernes	7
--	---

Les dernières tentatives de monarchie universelle : Louis XIV, Napoléon I^{er}. — Les Unions politiques. — La

théorie de l'équilibre européen. — La liberté religieuse et la liberté politique. — Sainte-Alliance et Pentarchie. — Constitution des Etats modernes. — Les déclarations de principes du Congrès de Vienne (1815). — Les théoriciens de l'organisation universelle : Thomas Campanella, Podiebrad, Sully, Ernest de Hesse, Abbé de Saint-Pierre, Kant. — Caractères communs de tous leurs projets d'organisation internationale.

SECTION IV. — **Epoque contemporaine**..... 11

Les causes diverses qui ont amené de nos jours le rapprochement des peuples : causes d'ordre religieux ; abaissement de l'Eglise ; effacement de la question religieuse. — Causes d'ordre politique ; mise au point de la question des nationalités ; ralentissement de l'expansion coloniale ; généralisation des principes de gouvernement constitutionnel. — Causes d'ordre philosophique ; principe de l'unité de la nature humaine ; progrès de l'Internationalisme théorique, philosophique, sentimental. — Causes scientifiques ; les grandes inventions modernes : les applications de la vapeur et de l'électricité ; l'automobilisme ; la navigation aérienne ; les progrès de l'imprimerie, le livre, le journal. — Causes économiques ; l'extension des relations d'échange, formation du marché international.

Les diverses manifestations de la solidarité internationale, à l'époque contemporaine. — Proclamation de principes généraux. — Réglementation internationale de certaines matières. — Action concertée des Etats. — Organisation administrative internationale. — Constitution des diverses Unions internationales. — Parallèle entre les empires universels d'autrefois et l'organisation internationale administrative d'aujourd'hui. — Quatre différences essentielles : 1. Différence de formation ; 2. Contrainte et liberté ; 3. Respect des individualités du groupe ; 4. Intérêts égoïstes et intérêts généraux. — Les éléments de l'organisation internationale administrative : législation internationale, administration internationale, justice internationale.

CHAPITRE II

L'ACTIVITÉ INTERNATIONALE EN GÉNÉRAL. LES CONGRÈS INTERNATIONAUX. — LES ASSOCIATIONS INTERNATIONALES

SECTION I. — **Généralités**..... 23

Caractère spontané de l'Internationalisme moderne. — Les diverses phases de l'évolution sociale, les groupements sociaux successifs. — Pour des besoins universels, il a fallu des institutions universelles. — Les deux modes de l'Internationalisme : l'Internationalisme libre et l'Internationa-

tionalisme officiel. — Universalité relative de l'Internationalisme. — Obligatoire par nature, il est libre dans ses manifestations. — Les procédés de l'Internationalisme. — Etablissement et utilisation des méthodes internationales.

SECTION II. — Les diverses manifestations de l'activité universelle 29

§ 1. — *Les Expositions universelles* (p. 29) : Leur utilité. — Leurs effets sur le développement de l'Internationalisme.

§ 2. — *Les Congrès internationaux* (p. 34) : Définition. — Leur origine, leur nombre croissant. — Leur composition. — Leur importance numérique. — Leur objet. — Lieux de réunion. — Mode de travail. — Règlement intérieur. — Règles de vote. — Nature des décisions. — Procès-verbaux et comptes rendus. — Résultats des Congrès.

§ 3. — *Les Associations internationales* (p. 40) : Leur rôle. — Définition de l'Association internationale. — Terminologie flottante. — Nombre des Associations internationales. — Leur objet. — Trois catégories d'Associations : 1^o Associations libres ; 2^o Associations mixtes ou subventionnées ; 3^o Associations officielles. — Création des Associations internationales. — La vie des Associations internationales. — Leur durée. — Tendance à l'universalité. — Tendance à la monopolisation et à l'intégration de leur objet. — Leur importance individuelle. — Leur composition ; diverses catégories de membres. — Comment elles se manifestent au public. — Leur organisation et leur fonctionnement. — Le Congrès, organe constituant, puis consultatif, de l'Association. — L'Assemblée générale, organe législatif. — Le Conseil exécutif. — L'Office permanent. — Personnel, fonctions, rôle de l'Office permanent. — Nécessité d'une collaboration étroite et constante entre les diverses Associations internationales. — L'Office central des Institutions internationales. — L'Annuaire de la vie internationale. — Le Congrès mondial des Associations internationales.

SECTION III. — L'Internationalisme et les législations 53

L'action législative des Associations internationales. — Comment elle s'exerce : action directe ; action indirecte. — L'Internationalisme et l'unification juridique. — Droit privé et droit public. — Nécessité de la collaboration des Associations internationales libres à la législation internationale.

SECTION IV. — L'Internationalisme et les Gouvernements 58

Collaboration de l'Internationalisme libre et de l'Internationalisme officiel. — Sa nécessité. — Ses diverses manifestations. — Participation des Gouvernements aux grands Congrès internationaux. — Présidence de ministres d'Etat. — Adoption par les Gouvernements des propositions votées dans les Congrès internationaux. — Subventions accordées

par les Etats à certaines Associations internationales. — Situation avantageuse des Associations mixtes ou subventionnées. — Autres moyens par lesquels les Gouvernements facilitent les travaux des Associations internationales. — La condition juridique des Associations internationales ; nécessité de leur donner un statut légal.

CHAPITRE III

L'ACTION COLLECTIVE DES ETATS

SECTION I. — Généralités..... 65

Nécessité, pour l'Internationalisme libre, de recourir à l'action des Gouvernements. — Les Gouvernements, dans leur action collective, ne réalisent pas tous les vœux de l'Internationalisme libre. — Universalité relative de l'Internationalisme officiel. — Son caractère administratif et organisateur.

SECTION II. — Les diverses manifestations de l'action collective des Etats..... 68

§ 1. — *Haute police internationale* (p. 68) : Police de la mer. — Canaux et fleuves internationaux. — Police des airs. — Police des routes. — Protection internationale des personnes. — Protection internationale de certaines espèces animales. — Santé publique internationale.

§ 2. — *Administration collective des intérêts généraux* (p. 72) : Moyens de communication. — Relations d'échange. — Activité économique. — Industrie. — Commerce. — Agriculture. — Activité intellectuelle. — Matières administratives. — Science pénitentiaire.

§ 3. — *Administration collective d'intérêts spéciaux* (p. 75) : Egypte. — Maroc, — Chine.

§ 4. — *Ententes internationales de droit privé* (p. 75).

§ 5. — *Ententes spéciales américaines* (p. 77) : Leur nature. — Leur importance.

§ 6. — *Arbitrage et droit de la guerre* (p. 78) : Les conflits internationaux. — L'arbitrage international. — Le droit de la guerre : guerre terrestre et guerre maritime.

SECTION III. — Les limites de l'action collective des Etats..... 81

Conditions pour qu'un objet d'activité sociale puisse donner lieu à une action collective des Etats. — Le législateur et la matière sociale. — Le Droit international, comme le Droit national, doit être une émanation de la vie sociale.

SECTION IV. — **Les décisions collectives des Etats. — Leur nature.**
 — **Leur force obligatoire. — Leurs sanctions.....** 83

Les actes par lesquels s'exprime la volonté collective des Etats ; les décisions collectives des Etats. — Leur nature : constatation de droits ; prescriptions négatives ; prescriptions positives. — Leur caractère obligatoire. — Pas de moyens de contrainte, mais seulement des sanctions indirectes. — La part de déchet inévitable, dans l'exécution de toute Convention internationale. — Les décisions collectives non obligatoires : recommandations, vœux, projets.

SECTION V. — **L'exécution des décisions collectives des Etats. — Les degrés divers de l'action collective des Etats.....** 87

§ 1. — *Exécution libre et action isolée* (p. 87) : Exécution essentiellement libre des vœux et recommandations. — Les proclamations de principe ; exécution laissée à l'initiative de chaque Etat.

§ 2. — *Action combinée* (p. 88) : Mesures d'exécution concertées. — Exécution confiée à chaque Gouvernement. — Exécution confiée à un organe national déterminé, de chaque pays.

§ 3. — *Action collective organisée* (p. 89) : Les organes internationaux. — Les Commissions internationales administratives. — Leur composition. — Leur fonctionnement. — Leurs avantages et leurs inconvénients. — Leur inaptitude à l'exécution. — Leur rôle de surveillance et de contrôle. — Leur emploi dans des cas d'intervention administrative collective. — Les Commissions des grands fleuves internationaux. — Commission pénitentiaire internationale. — Commission internationale permanente des sucres. — Nécessité de faire des Commissions internationales administratives, les conseils de surveillance d'organes d'exécution spéciaux. — Les Offices ou Bureaux internationaux, organes d'exécution. — Les Unions internationales.

CHAPITRE IV

LES UNIONS INTERNATIONALES. — DÉFINITION. CONDITIONS DE FORMATION

SECTION I. — **Définition des Unions internationales.....** 95

Définitions données par les auteurs : M. Kazansky, M. L. Renault, M. G. Moynier. — Ces définitions sont incomplètes. — Les caractères généraux des Unions internationales : ce sont des Associations d'Etats. — La solidarité des Etats. — Ces Associations sont diplomatique-

ment constituées. — Leurs membres : les Etats. — Admission des colonies. — Ce sont des groupements libres. — La notion de l'indépendance des Etats ; limites nécessaires. — Exagération de cette notion. — Précaution à observer par les Etats pour sauvegarder leurs droits souverains. — Liberté de se retirer à tout moment de l'Association. — Egalité de traitement pour les divers Etats associés. — Inégalité dans la contribution aux dépenses et dans les votes. — Ces Associations sont formées entre plusieurs Etats. — Mais elles sont ouvertes à tous les Etats. — Le régime juridique collectif et à la faculté d'adhésion. — Importance de la faculté d'adhésion. — Conditions auxquelles peut être soumise l'adhésion. — Procédure de l'adhésion. — Les Unions internationales se proposent des fins collectives : philanthropiques, scientifiques, administratives, juridiques, etc. — Universalité de leur domaine. — Elles atteignent leur but par des procédés d'action collectifs. — L'organisation administrative des Unions internationales. — Durée des Unions. — La définition des Unions internationales.

SECTION II. — Conditions de formation des Unions internationales

106

Nécessité manifeste d'une entente collective sur un point déterminé. — Difficultés à surmonter. — Situation sociale et juridique différente, des divers pays. — Moyens d'y remédier : Conventions isolées, spéciales. — Clauses facultatives de la Convention générale d'Union. — Arrangements spéciaux, Unions restreintes. — Nature des Unions restreintes. — Leurs avantages.

CHAPITRE V

LES UNIONS INTERNATIONALES ACTUELLES

Notice sur chacune des Unions internationales :

Historique. — Besoins à satisfaire. — Activité privée et activité officielle préparatoire. — Création et organisation. — Convention ; Règlement d'exécution ; Statuts. — Engagements pris par les Etats. — Les divers organes ; leurs attributions ; leur fonctionnement. — Vie de l'Union ; Conférences postérieures à la création ; Conventions successives ; Réformes. — Œuvre réalisée. — Etats adhérents.

I. — <i>Union télégraphique internationale</i>	111
<i>Union radiotélégraphique internationale</i>	114
II. — <i>Union postale universelle</i>	115
III. — <i>Union internationale des Poids et Mesures</i>	118
IV. — <i>Union internationale pour la protection de la propriété industrielle</i>	120

V. — <i>Union internationale pour la protection des œuvres littéraires et artistiques</i>	123
VI. — <i>Association géodésique internationale</i>	126
VII. — <i>Union internationale pour la répression de la traite des esclaves</i>	129
VIII. — <i>Union internationale pour la publication des tarifs douaniers</i>	132
IX. — <i>Union internationale pour le transport des marchandises par chemins de fer</i>	135
X. — <i>Union internationale des surres</i>	138
XI. — <i>Association internationale de sismologie</i>	141
XII. — <i>Institut international permanent d'agriculture</i>	143
XIII. — <i>Union sanitaire internationale</i>	147
Office international d'hygiène publique.....	150

CHAPITRE VI

PRÉPARATION. — CRÉATION. — EXTENSION INDIVIDUELLE
DES UNIONS INTERNATIONALES

Lenteur de la formation des Unions internationales. — Les divers stades généraux de cette formation.

§ 1. — *Les besoins universels et la nécessité d'un Droit universel* (p. 156) : L'évolution sociale et le Droit ; leur harmonie nécessaire. — Internationalisation croissante de l'activité sociale. — Entraves à l'activité universelle provenant de la diversité des législations et des institutions nationales. — Nécessité impérieuse d'une adaptation du Droit à la vie sociale moderne.

§ 2. — *Action privée tendant à la satisfaction des besoins universels* (p. 158) : Les Congrès internationaux. — Les Associations internationales. — Vœux émis. — Démarches faites auprès des Gouvernements. — Projets élaborés et présentés. — Préparation de la législation internationale.

§ 3. — *Action isolée des Etats dans le sens de l'internationalisation du Droit et de l'organisation internationale* (p. 160) : Pourquoi les Etats s'en tiennent le plus souvent à une action isolée. — Les difficultés de l'action commune. — Les Conventions particulières entre Etats. — Leurs avantages. — Leur multiplication et leur uniformisation. — Leur inefficacité dans certains cas. — Cas où elles sont impossibles, et où une Convention générale s'impose. — Unification des législations nationales.

§ 4. — *Action concertée des Etats. — Législation et organisation collectives. — Création des Unions internationales* (p. 163) : Initiative et démarches d'un Gouvernement auprès des autres,

en vue d'une action concertée. — Les Gouvernements promoteurs des diverses Unions internationales actuelles. — Réunion d'une ou de plusieurs Conférences générales préparatoires. — Elaboration de projets de Convention et de Règlement. — Conférence définitive. — Signature de la Convention d'Union. — Organisation de l'Union. — Ratification de la Convention.

§ 5. — *Extension individuelle des Unions internationales* (p. 165) : Faculté d'adhésion.

CHAPITRE VII

FONCTIONNEMENT DES UNIONS INTERNATIONALES.

LEURS ORGANES :

CONFÉRENCE GÉNÉRALE. — COMMISSION INTERNATIONALE PERMANENTE

SECTION I. — **Conférence générale**..... 167

Sa fonction. — Sa nécessité. — Périodicité, fixe ou non, de ses sessions. — Date et lieu de sa réunion. — C'est un parlement ambulatoire. — Avantages et inconvénients des déplacements successifs de la Conférence générale. — Conférences qui ont un siège fixe. — Composition de ces Assemblées. — Conférences diplomatiques et Conférences administratives. — Unions dans lesquelles fonctionnent ces dernières. — Leurs avantages. — Par quoi elles se distinguent des Conférences diplomatiques. — Caractère de leurs membres. — Leurs pouvoirs limités. — Le programme des sessions de la Conférence générale ; sa préparation. — Procédure des délibérations. — Le vote ; unanimité et majorité absolue ; vote par Etat et vote par tête. — Admission d'invités et d'auditeurs aux séances des Conférences. — Les actes des Conférences générales.

Nature et caractère obligatoire ou non de leurs décisions. — Nécessité de la ratification. — Comment et pourquoi elle tend chaque jour à perdre de son importance. — Exemple : Union postale universelle.

SECTION II. — **Commission internationale permanente**..... 177

Sa fonction. — C'est un organe de surveillance et d'exécution. — Les Commissions actuelles. — Composition des Commissions ; représentation parfaite de l'Union. — Exception. — Règlement intérieur des Commissions. — Constitution d'un bureau : Président, vice-président, secrétaire. — Convocation des Commissions. — Périodicité des sessions. — Lieu de réunion. — Les règles du vote. — Pluralité des voix. — Le quorum.

Les attributions de la Commission internationale permanente. — Organisation, direction et surveillance du

Bureau permanent. — Nomination et discipline du personnel de celui-ci. — Etablissement et contrôle du budget. — Fixation des parts contributives des Etats. — Réception et examen du rapport annuel du Directeur du Bureau. — Présentation de rapports aux Gouvernements de l'Union. — Exécution directe de certaines décisions de la Conférence générale. — Gestion permanente des intérêts de l'Association. — Le rôle du Président de la Commission permanente. — Nécessité pour la Commission d'employer les formes de la procédure diplomatique.

Caractères particuliers de la Commission permanente de l'Association géodésique internationale. — Son importance moindre. — Le Bureau de l'Association; son rôle. — Rôle consultatif de la Commission.

La Commission permanente des sucres. — Importance exceptionnelle de ses attributions. — Son pouvoir de décision propre. — Cas où il s'applique.

CHAPITRE VIII

LES BUREAUX INTERNATIONAUX

SECTION I. — Généralités..... 189

Nécessité et fonctions des Bureaux internationaux. — Possibilité et utilité de les grouper dans une même étude d'ensemble. — Ce sont des produits naturels de l'évolution sociale. — Ce sont des organes internationaux. — Ils sont même universels par nature et par tendance. — Nécessité de leur donner une situation juridique précise, tant au point de vue national qu'au point de vue international.

SECTION II. — Création. — Siège. — Organisation des Bureaux internationaux 192

Création des premiers Bureaux internationaux : le Bureau international de l'Union télégraphique et le Bureau de l'Union postale universelle. — Liste chronologique des divers Bureaux internationaux et des Conventions qui les ont créés. — Siège de ces Bureaux. — Motifs qui en ont déterminé le choix : — Courtoisie internationale. — Economie. — Neutralité de la Suisse. — Valeur de ce dernier motif. — Pas de neutralité possible en matière administrative ou économique. — Négligence des Etats à ce point de vue. — Pratique admise aujourd'hui. — Précautions que prennent les Etats. — Divers modes d'organisation des Bureaux internationaux : — Bureaux de Berne. — Bureaux de Bruxelles. — Autres Bureaux. — Nécessité de placer les Bureaux internationaux sous l'autorité directe de Commissions internationales permanentes.

SECTION III. — Installation matérielle. — Personnel. — Budget des Bureaux internationaux 199

Installation des divers Bureaux internationaux. — Personnel des Bureaux. — Règles à observer : nomination et surveillance par la Commission internationale ; recrutement international. — Le budget des Bureaux internationaux. — Son importance variable. — Nature des dépenses. — Les recettes. — Les contributions des Etats. — Divers modes de fixation des parts contributives des Etats : Le procédé des groupes et unités de cotisation. — Comment s'effectue la répartition des Etats entre les divers groupes. — Autres systèmes de répartition des charges. — Les autres recettes des Bureaux. — Le recouvrement des contributions des Etats. — Retards ; sanction. — Le contrôle financier des Bureaux internationaux. — Liberté budgétaire.

SECTION IV. — Attributions des Bureaux internationaux 204

§ 1. — *Généralités* (p. 204) : Leur objet, grande diversité : administration, propriété intellectuelle, industrie, commerce, science, hygiène publique, agriculture, transports, etc. — Leur extension nécessaire. — Nature de ces attributions. — Circospection des Etats ; respect de leur souveraineté et de leur indépendance. — Prudence à observer. — Diverses sortes d'attributions.

§ 2. — *Rôle d'information des Bureaux internationaux* (p. 207) : C'est la fonction essentielle des Bureaux. — En quoi elle consiste. — Comment elle s'effectue. — Obligation des Gouvernements de communiquer aux Bureaux certaines catégories de renseignements. — Leur négligence. — Utilité de créer des Bureaux nationaux de l'Administration internationale. — Les Comités nationaux de l'Union internationale des Républiques américaines. — Le Bureau français des Unions internationales. — Comment les Bureaux internationaux transmettent aux Etats leurs informations.

§ 3. — *Les publications des Bureaux internationaux* (p. 209) : Leurs avantages et leur importance. — Le Bulletin périodique. — Divers Bulletins paraissant à ce jour. — Leur contenu. — Autres publications : études particulières, articles scientifiques, enquêtes, statistiques, etc. — Recueils de législation et de jurisprudence. — Monopolisation par les Gouvernements associés, du Bulletin international des douanes. — Langues employées pour ces publications. — Sollicitations des divers Etats. — Avantages de la langue française. — Organisation de services de traduction.

§ 4. — *Le rôle des Bureaux internationaux comme organes exécutifs des Conférences générales* (p. 212) : Périodicité des sessions de la Conférence générale. — Préparation des sessions par le Bureau. — Etats des projets et propositions soumis par les divers Etats. — Leur étude

par le Bureau. — Confection du Cahier général de la Conférence. — Sa communication à chacun des Etats de l'Union. — Convocation de la Conférence. — Rôle des fonctionnaires du Bureau, à la Conférence. — Le secrétaire général de la Conférence. — Rédaction des procès-verbaux des séances. — Publication du compte rendu général de la Conférence. — Convocation de la Conférence en session extraordinaire. — Votations par simple échange de notes. — Procès-verbaux et comptes rendus des sessions de la Commission permanente. — Exécution par le Bureau des décisions de la Conférence. — Archives de la Conférence générale et archives de l'Union. — Conservation de ces dernières par le Bureau.

§ 5. — *Rôle arbitral de certains Bureaux internationaux* (p. 216) : Réserve des Etats à ce point de vue. — Les avis juridiques du Bureau de l'Union télégraphique et de celui de l'Union postale. — La conciliation amiable et facultative par le Bureau de l'Union postale. — Institution d'un tribunal arbitral, dans l'Union postale et dans l'Union radiotélégraphique. — L'arbitrage, tantôt obligatoire, et tantôt facultatif, de l'Office central des transports internationaux par chemins de fer. — *Quid*, à défaut de stipulations expresses des Conventions? La procédure diplomatique, procédure de droit commun.

SECTION V. — **Rapports extérieurs des Bureaux internationaux.** . . . 219

§ 1. — *Rapports des Bureaux internationaux avec les Gouvernements des Etats de l'Union* (p. 219) : Rapports plus ou moins étroits et fréquents suivant l'objet dont ils s'occupent. — Procédure suivie. — Franchise postale et télégraphique. — Les devoirs des Bureaux envers les divers Etats de l'Union. — Les devoirs des Etats envers les Bureaux.

§ 2. — *Rapports des Bureaux avec le Gouvernement territorial de leur siège* (p. 222) : Distinction entre les Bureaux, suivant qu'ils sont placés ou non sous l'autorité d'une Commission internationale permanente. — Les Bureaux internationaux doivent être absolument indépendants du Gouvernement local.

§ 3. — *Rapports des Bureaux avec les Gouvernements des Etats étrangers à l'Union* (p. 223) : Réserve à observer. — Comment ces Etats peuvent bénéficier indirectement des services des Bureaux. — Pourquoi les Unions se refusent généralement à faire de la propagande directe auprès des Etats étrangers à l'Association.

§ 4. — *Rapports des Bureaux avec les collectivités privées et les particuliers* (p. 224) : Distinction entre les Bureaux suivant qu'ils s'occupent de questions de droit public ou de questions de droit privé. — Réserve absolue observée par les premiers. — Exemple : Bureau de l'Union postale, Bureau de l'Union antiesclavagiste. — Nécessité d'une collaboration étroite entre les organes des Unions inter-

nationales et les Associations privées ou les particuliers. — Bureaux qui pratiquent cette collaboration. — Exemple : Bureau de la propriété intellectuelle; Office central des transports internationaux par chemins de fer.

§ 5. — *Rapports des Bureaux entre eux* (p. 225) : Leur indépendance réciproque. — Exceptions : Bureau mixte de la propriété intellectuelle; Bureau de l'Union télégraphique et de l'Union radiotélégraphique. — Bureaux de Berne; rapports résultant de la tutelle commune du Conseil fédéral suisse. — Echanges de services entre divers Bureaux. — Caractère fragmentaire de l'Administration internationale actuelle. — Son atténuation progressive probable.

CHAPITRE IX

EFFETS DES UNIONS INTERNATIONALES ET DE LEURS BUREAUX

Les services particuliers de ces diverses institutions, et leurs effets généraux (p. 229) : Elles constituent un puissant instrument de rapprochement entre les peuples. — Manifestations de la libre activité des Etats dans le sens des intérêts généraux. — Conciliation de ceux-ci avec les intérêts nationaux particuliers. — Les Congrès et les Conférences sont une école de courtoisie internationale. — L'unification juridique par les Unions internationales. — L'unification administrative et l'unification législative. — Les limites, toujours plus étendues, de cette unification juridique. — Elaboration d'un Droit international nouveau, naturel et organisateur. — Les manifestations directes et précises de l'action unificatrice des Unions. — Exemples. — Ses manifestations indirectes et générales. — Action et réaction réciproques des Droits nationaux et du Droit international nouveau. — Influence de l'action collective des Etats sur l'activité particulière de chacun d'eux. — Exemples. — Effets de cette activité dans le domaine scientifique. — Exemples. — Garanties particulières de solidité que présentent les institutions de l'Administration internationale. — Effets, sur celle-ci, des conflits particuliers des Etats. — Action pacificatrice des Unions. — La solidité même de ces institutions ne peut-elle pas présenter des inconvénients? — Précautions à observer par les Etats.

CONCLUSION 238

ANNEXE I. — **Tableau général des manifestations de l'action collective des Etats.**

ANNEXE II. — **Tableau général des Unions internationales et des Etats adhérents.**

INDEX BIBLIOGRAPHIQUE 251

INDEX BIBLIOGRAPHIQUE

Manuels et Traités généraux de Droit international public.

- BONFILS (Henry). — *Manuel de Droit international public*, 5^e édit., revue par P. Fauchille, 1909.
- BRY (Georges). — *Précis élémentaire de Droit international public*, 1906.
- DESPAGNET (Frantz). — *Cours de droit international public*, édit. revue par Ch. de Boeck, 1910.
- LORIMER (J.). — *Principes de Droit international*, 1885 (traduction française par Nys).
- MÉRIGNHAC. — *Traité de Droit public international*, 1907, t. I et II.
- NYS (Ernest). — *Le Droit international, les principes, les théories, les faits*, Paris, 1904.
- RENAULT. — *Introduction à l'étude du Droit international*, 1879.
- RIVIER (A.). — *Principes du Droit des gens*, 2 vol., 1896.

Les Unions internationales en général.

- JELLINEK. — *Die Lehre von den Staaten Verbindungen*, Wien, 1882.
- KAZANSKY. — *Les grandes Unions administratives des Etats*, 3 vol. (en russe), Odessa, 1897.
- KAZANSKY. — *L'Avenir des grandes Unions administratives des Etats*, brochure en russe, Odessa, 1897.
- MOYNIER (Gustave). — *Les Bureaux internationaux des Unions universelles*, Genève, 1892.
- POINSARD (Léon). — *Les Unions et Ententes internationales*, brochure, 2^e édit., Berne, 1901.
- POINSARD (Léon). — *Etudes de Droit international conventionnel*. Première série (Transports, Postes, Télégraphes, Commerce, Monnaies, Poids et Mesures, Propriété littéraire, artistique et industrielle), 1 vol., Paris, Pichon, 1894.

Régimes internationaux.

- BERGÈS. — *Du régime de navigation des fleuves internationaux*, Th. Toulouse, 1902.
- IMBART-LATOURE. — *De la pêche dans le droit international actuel*, 1885.
- LOUTFI. — *La politique sanitaire internationale*, Th. Paris, 1906.
- RYCKÈRE (DE). — *Du régime légal de la pêche maritime dans la Mer du Nord*.
- TILLIER (M.). — *Les pêcheries de phoques de la Mer de Behring*, Th. Paris, 1906.
- TOY (DE). — *La réglementation de la défense sanitaire contre la peste, le choléra et la fièvre jaune, d'après la Convention de Paris, de 1903*, Th. Toulouse, 1905 (bibliographie très complète).
- VANCORBEIL. — *Le régime international du Bassin conventionnel du Congo*, Th. Paris, 1907.

Publications et Traités spéciaux sur les diverses Unions et ententes internationales.

- BARBEROT. — *La propriété industrielle dans les rapports internationaux*, 1887.
- BOZÉRIAN (G.). — *La Convention internationale du 20 mars 1883 (Union pour la protection de la propriété industrielle)*.
- BROSSAULT (E.). — *Histoire de l'Union monétaire latine*, Th. Rennes, 1903.
- DARNIS-GRAVELLE. — *De la Convention internationale sur le Transport des marchandises par chemins de fer*, Th. Paris, 1903.
- FAINA (Le Comte E.), Président de l'Institut international d'Agriculture. — *L'Institut international d'Agriculture et l'industrie cotonnière (Conférence, Rome, 14 mai 1909)*.
- FREY (Emile), Directeur du Bureau de l'Union télégraphique internationale. — *La télégraphie et la téléphonie internationales*. Conférence, Lausanne, 1908 (extrait de la *Suisse économique*).
- KRAINS (H.). — *L'Union postale universelle*, Berne.
- LA GRASSERIE (Raoul DE). — *De l'unification des législations de différents peuples*, brochure, 1895.
- LA GRASSERIE (Raoul DE). — *Les Conférences de la Haye pour le Droit international privé*.
- LORENTZ (H.). — *Les câbles sous-marins et la télégraphie sans fil dans les rapports internationaux*, Th. Nancy, 1906.
- MAHAIM. — *La protection ouvrière internationale*, 1906.

- MÉTIN (A.). — *Les traités ouvriers, Accords internationaux de prévoyance et de travail* (Textes officiels, commentaire et historique), Paris, 1908.
- PIC (P.). — *La protection légale des travailleurs, et le droit international ouvrier*, 1909.
- QUENEUIL (H.). — *De la traite des noirs et de l'esclavage. La Conférence de Bruxelles et ses résultats*, Th. Paris, 1907.
- RAYNAUD. — *Droit international ouvrier*, 1906.
- RENAULT (Louis). — *Etude sur les rapports internationaux. La poste et le télégraphe*, 1877.
- ROLLAND. — *De la correspondance postale et télégraphique dans les relations internationales*, 1901.
- RUFFY (E.), Directeur du Bureau de l'Union postale universelle. — *L'Union postale universelle, sa fondation, son développement, son Bureau international*. Conférence, Lausanne, 1908 (extrait de la Suisse économique).
- SOLDAN. — *L'Union internationale pour la protection des œuvres littéraires et artistiques*, 1888.

Les rapports internationaux en général. — Organisation de la Communauté internationale.

- DUPLESSIX (E.). — *La loi des nations*. Projet d'institution d'une autorité internationale administrative et judiciaire, 1 vol., Paris, 1906.
- LA GRASSERIE (Raoul de). — *Des Moyens pratiques pour parvenir à la suppression de la paix armée et de la guerre*, 1894.
- MÉRIGNHAC. — *L'arbitrage international*, 1895.
- RENAULT. — *Etude sur les rapports internationaux*, Paris, 1887.
- SEROUX D'AGINCOURT (C.). — *Exposé des projets de paix perpétuelle de l'Abbé de Saint-Pierre (et de Henri IV), de Bentham et de Kant*, Th. Paris, 1905.
- ZALENSKY. — *Zur Geschichte und Lehre der internationalen gemeinschaft*, Dorpat, 1866.

Revues et publications périodiques.

Revue générale de Droit international public.

1895. Numa Droz, Directeur de l'Office Central de l'Union pour les transports internationaux de marchandises par chemins de fer : L'Union internationale des chemins de fer.
1896. Louis Renault : Les Unions internationales, leurs avantages et leurs inconvénients.

1902. Kazansky : L'Administration internationale.
 1905. P. Pic : La Conférence internationale de Berne et la protection légale des travailleurs.
 1905. E. Roethlisberger : Unions et accords en matière de protection de la propriété littéraire et artistique.
 1907. P. Pic : Le Droit international ouvrier.
 1908. W. Schucking : L'Organisation internationale.
 1908. J. Basdevant : La Conférence de Rio-de-Janeiro de 1906 et l'Union internationale des Républiques américaines.
 1910. P. Pic : De l'interprétation des traités internationaux.
 1910. P. Fauchille : La circulation aérienne et les droits des Etats en temps de paix.

Annuaire de la Vie internationale, 1908-1909, publié par l'Office Central des Institutions internationales, à Bruxelles.

- Alfred H. Fried : La science de l'Internationalisme.
 Paul Otlet : L'Organisation internationale, p. 23, et les Associations internationales, p. 29.
 Henri La Fontaine : La documentation et l'Internationalisme... p. 167.

Revue d'histoire diplomatique.

1887. T. I : Lavallée : Les Unions internationales.

Bulletin de l'Académie royale de Belgique.

1894. T. 27, 3^e série. E. Descamps : Les Offices internationaux et leur avenir. (Mémoire.)

Bulletin de la Société belge d'études coloniales.

- 1909, juin. A. Winandy : La répression internationale de la traite et de l'esclavage.

Questions pratiques de législation ouvrière et sociale.

- 1900 et années suivantes : nombreux articles et chroniques concernant la protection internationale des travailleurs, par P. Pic.

Revue de Droit international privé et de Droit pénal international.

1905. L. Poincard, sous-directeur des Bureaux de la propriété intellectuelle, à Berne : De l'enregistrement international des marques de fabrique ou de commerce.
 1905. P. Govare : Etude sur les tentatives faites en vue d'uniformiser le Droit maritime. Conférence diplomatique internationale de Bruxelles, février 1905.
 1909. P. Pic : Les récents progrès du droit international ouvrier. Les Conférences de Berne et leurs résultats.

Journal de Droit international privé.

1893. T. XX. Lyon-Caen. La Convention du 14 octobre 1890 sur le transport international des marchandises par chemins de fer.

Revue de science et de législation financière.

1904. N° 1. Politis : L'Organisation de l'Union internationale des sucres.

Journal des Economistes.

1905, 15 mars. E. Martineau : L'Institut agricole international et son utilité.

Revue pénitentiaire.

1905. J. Drioux : L'Union internationale de Droit pénal.

Revue des Deux Mondes.

1899, 1^{er} septembre. A. Desjardies : Les Commissions internationales d'enquête.

Revue bleue.

1905, 25 mars. L. Vigouroux : L'Institut agricole international.

1905, 25 novembre. P. Strauss : L'entente sanitaire internationale.

Le Journal télégraphique, organe mensuel de l'Union télégraphique internationale.

L'Union postale, organe mensuel de l'Union postale universelle.

La Propriété industrielle, organe mensuel de l'Union internationale pour la protection de la propriété industrielle.

Le Droit d'Auteur, organe mensuel de l'Union internationale pour la protection des œuvres littéraires et artistiques.

Bulletin international des Douanes, organe de l'Union internationale pour la publication des tarifs douaniers.

Bulletin des Transports internationaux par chemins de fer, organe mensuel de l'Union pour le transport international des marchandises par chemins de fer.

Bulletin de l'Office international d'Hygiène publique.

Publications du Bureau permanent de l'Union internationale des sucres.

Bulletin de l'Office international du Travail.

Bulletin de l'Office Central des Institutions internationales.

Documents officiels.

Documents parlementaires.

Recueils de Conventions et Traités.

Textes des Conventions d'Unions et des Règlements d'exécution annexés.

Procès-verbaux et comptes rendus des Conférences générales des Unions internationales.

Procès-verbaux et Comptes rendus des sessions des Commissions internationales de surveillance de ces Unions.

Rapports périodiques des Commissions internationales aux Etats membres des Unions, et aux Conférences générales de ces Unions.

Publications diverses des Bureaux internationaux des Unions.

Rapports périodiques des Bureaux internationaux aux Commissions internationales de surveillance, et aux Conférences générales.

Règlements intérieurs et statuts des divers Bureaux internationaux.

Procès-verbaux et comptes rendus des Congrès internationaux et des Assemblées générales des Associations internationales.

Rapports et Publications des organes permanents des Associations internationales.

Statuts et règlements intérieurs de ces Associations.

ACTION COLLECTIVE DES ÉTATS

UNIONS ET ENTENTES		CRÉATION		ORGANES			
		LIEU	DATES				
HAUTE POLICE INTERNATIONALE (sécurité)							
Police de la mer : Création d'un code uniforme de signaux maritimes..... Abordages. Etablissement de règlements de navigation uniformes. Règles de route à la mer Police de la pêche dans la mer du Nord..... Répression des cabarets flottants dans la mer du Nord..... Erection et entretien d'un phare au cap Spartel (Maroc)..... Protection internationale des câbles télégraphiques sous-marins.....		Londres-Paris. Londres-Paris. La Haye. La Haye. Paris. Paris.	1864. 1879 à 1897. Convention du 6 mai 1882. Convention du 16 novembre 1887. Convention du 31 mai 1865. Convention du 14 mars 1884.				
Canaux et fleuves internationaux : Régime international du canal de Suez..... Régime international de la navigation du Danube..... Régime international de la navigation du Congo et affluents.....		Constantinople. Paris. Berlin.	Traité du 29 octobre 1888..... Traité du 30 mars 1856..... Traité du 26 février 1885.....	Commission internationale, Le Caire. Commission européenne, Galatz. Commission internationale du Congo.			
Routes : Réglementation internationale de la circulation des automobiles.		Paris.	Convention du 11 octobre 1909.				
Airs : Projet de conférence pour la réglementation internationale de la navigation aérienne.....							
Protection internationale des personnes : Union internationale pour la répression de la traite des esclaves africains..... Régime des spiritueux en Afrique..... Répression internationale de la traite des blanches..... Protection internationale. Interdiction du phosphore blanc dans la fabrication des allumettes. Protection des travailleurs. Interdiction du travail de nuit des femmes dans l'industrie..... Protection de certaines espèces animales en Afrique.....		Bruxelles. Bruxelles. Paris. Berne. Berne. Londres.	Acte général du 2 juillet 1890..... Conventions des 8 juin 1899 et 3 nov. 1906. Projet de convention du 25 juillet 1902. Convention du 26 septembre 1906. Convention du 26 septembre 1906. Convention du 19 mai 1900.	Bureau intern ^l maritime, Zanzibar. Bureau de la répression de la traite, Bruxelles.			
SANTÉ PUBLIQUE Protection internationale contre le choléra..... Régime sanitaire à appliquer dans différents ports d'Orient..... Protection internationale contre la peste..... Union sanitaire internationale..... Office international d'hygiène publique..... Unification internationale de la formule des médicaments héroïques.....		Dresde. Paris. Venise. Paris. Rome. Bruxelles.	Convention du 15 avril 1893..... Convention du 3 avril 1894..... Convention du 19 mars 1897..... Convention du 3 décembre 1903. Arrangement du 9 décembre 1907..... Avant-projet d'arrang ^t du 20 sept. 1902.	Conseils sanitaires, maritime et quarantenaire d'Egypte, Alexandrie. Conseil supérieur de santé de Constantinople Conseil sanitaire intern ^l de Tanger. Office intern ^l à Paris, comité intern ^l .			
ADMINISTRATION DES INTÉRÊTS GÉNÉRAUX Union internat ^o des Républiques américaines. Bureau internat ^l des Républiques américaines.....		Washington-Mexico. Rio-de-Janeiro.	Résolutions de 1889 et 1901... 23 juillet-26 août 1906.....	Bureau à Washington. Conseil directif.			
Moyens de communication : Union télégraphique internationale..... Union postale universelle..... Réglementation internationale de la télégraphie sans fil. Union radio-télégraphique..... Unité technique des chemins de fer..... Union internationale pour les transports internationaux de marchandises par chemin de fer. Conférences internationales techniques (horaires et voitures directes).....		Paris. Berne. Berlin. Berne. Berne.	Convention du 17 mai 1865..... Convention du 9 octobre 1874..... Convention du 3 novembre 1906..... Convention du 15 mai 1886. Convention du 14 octobre 1890.....	Bureau international à Berne. Bureau international à Berne. Bureau international à Berne. Office central à Berne.			
Relations d'échange : Union monétaire latine..... Union monétaire scandinave..... Union internationale des poids et mesures. Union du mètre.....		Paris. Copenhague. Paris.	Convention du 23 décembre 1865. Convention du 27 mai 1873. Convention du 20 mai 1875.....	Bureau intern ^l , à Sèvres (près Paris). Comité international.			
Activité économique : <i>Industrie :</i> Union internationale des sucres..... Union internationale pour la protection de la propriété industrielle..... <i>Commerce :</i> Union internationale pour la publication des tarifs douaniers..... <i>Agriculture :</i> Union pour prévenir l'introduction et la propagation du phylloxéra..... Protection internationale des oiseaux utiles à l'agriculture..... Institut international permanent d'agriculture.....		Bruxelles. Paris. Bruxelles. Berne. Paris. Rome.	Convention du 5 mars 1902..... Convention du 20 mars 1883..... Convention du 5 juillet 1890..... Convention du 17 septembre 1878. Convention du 19 mars 1902. Convention du 7 juin 1905.....	Bureau à Bruxelles. Commission permanente. Bureau international à Berne. Bureau international à Bruxelles. Institut international à Rome. Comité permanent.			
Activité intellectuelle : Echange international des documents officiels et des publications scientifiques et littéraires..... Union internationale pour la protection des œuvres littéraires et artistiques..... <i>Sciences :</i> Union géodésique internationale..... Union internationale pour l'exploration de la mer..... Association internationale de sismologie.....		Bruxelles. Berne. Berlin. Christiania. Strasbourg.	Convention du 15 mars 1886. Convention du 9 septembre 1886..... Convention du 30 octobre 1886..... Convention du 11 mai 1901..... Convention du 28 juillet 1903.....	Bureau international à Berne. Bureau central à Potsdam. Commission permanente. Bureau central et conseil international. Bureau central à Strasbourg. Commission permanente.			
Matières administratives : Echange international immédiat du journal officiel et des annales et documents parlementaires.		Bruxelles.	Convention du 13 mars 1886.				
Justice : Union internationale pour l'étude en commun des questions pénales et pénitentiaires.....		Stockholm.	Convention du 1878.....	Commission pénitentiaire internat ^o , Berne.			
ADMINISTRATION COLLECTIVE							
D'INTÉRÊTS PARTICULIERS (spéciaux) Administration internat ^o de la justice dans un Etat. Tribunaux mixtes (réforme judiciaire en Egypte). Gestion internationale des finances d'un Etat. Caisse de la dette publique égyptienne..... Administration internationale de territoires concédés dans les pays d'Extrême-Orient..... Organisation internationale de la police au Maroc..... Accords internationaux pour la protection réciproque des marques de fabrique et de commerce au Maroc et en Chine.....					Le Caire. Id. Divers.	Règlement khédivial du 28 juin 1875... Loi de liquidation du 17 juillet 1880... Accords de 1895 à 1901.	Tribunaux mixtes. Caisse de la dette, Le Caire.
DROIT PRIVÉ INTERNATIONAL Etablissement de règles communes sur certaines matières de droit privé, en Europe..... Union internationale des Républiques de l'Amérique latine pour l'unification du droit privé..... Union panaméricaine pour la protection de la propriété intellectuelle et industrielle..... Union internationale pour la propriété industrielle..... Union internationale pour la protection des œuvres littéraires et artistiques.....					La Haye. Montevideo. Rio-de-Janeiro. Paris. Berne.	Conventions des 14 nov. 1896, 12 juin 1902 et 17 juillet 1905. Convention du 12 février 1889. Convention du 24 août 1906..... Convention du 20 mars 1883. Convention du 9 septembre 1886.	Offices à La Havane et à Rio-de-Janeiro.
PAIX ET GUERRE							
Arbitrage international : Bons offices et médiation. Commissions internationales d'enquête..... Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux. Cour permanente d'arbitrage. Projet de convention générale d'arbitrage obligatoire. La Haye : 1907. Signé par 32 Etats..... Cour permanente de justice des Républiques centrales américaines..... Projet de convention pour l'établissement d'une cour de justice arbitrale.....		La Haye. La Haye. Washington. La Haye.	Conventions de 1899 et 1907. Convention du 29 juillet 1899..... Convention du 20 décembre 1907. Projet de convention du 16 octobre 1907.	Cour d'arbitrage, à La Haye.			
Guerre terrestre : Amélioration du sort des militaires blessés dans les armées en campagne..... Interdiction des balles explosibles en temps de guerre..... Convention pour le règlement des lois et coutumes de la guerre sur terre..... Déclarations spéciales concernant les moyens licites de nuire à l'ennemi.....		Genève. Saint-Petersbourg. La Haye.	Convention du 22 août 1864. Revisée le 6 juillet 1906. Déclaration du 11 décembre 1868. Convention du 29 juillet 1899. Convention de 1907.				
Guerre maritime : Application de certaines règles de droit maritime en temps de guerre. Prohibition de la course. Extension à la guerre maritime des principes de la Convention de Genève..... Adaptation..... Etablissement d'une cour internationale des prises..... Déclaration relative au droit de guerre maritime.....		Paris. La Haye. Id. La Haye. Londres.	Déclaration du 16 avril 1856. Convention du 29 juillet 1899. Convention de 1907. Convention du 18 octobre 1907..... Déclaration du 26 février 1909.	Cour internat ^o des prises, La Haye			

TABLEAU GÉNÉRAL DES UNIONS INTERNATIONALES ACTUELLES

[illegible]

